Sind die deutschen Bundesstaaten noch souveräne Staaten?

Inaugural-Dissertation

der

juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Ernst Liphardt

aus Eydtkuhnen Ostpr.

Referendar am kgl. Amtsgericht zu Mehlsack Ostpr.

Approbiert am 12. Januar 1906.

1906.

Louis Beerwald's Zeitungs- und Verlagsdruckerei

Königsberg i. Pr., Steindamm 84/86.

113

Referent: Univ.-Professor Dr. Rieker.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41542702_0047

Inhaltsverzeichnis.

I. Der Staat. 1

1. Die Erfordernisse jedes Staates. S. 1.
2. Die Kritik der Definitionen von Rousseau und v. Seydel. S. 1.
3. Die Souveränetät seit dem Mittelalter als ein Unterscheidungsmerkmal zwischen dem Staat und den anderen politischen Gemeinwesen. S. 4.

II. Die Souveränetät. 4

1. Die historische Entwickelung des Begriffs. S. 4.
2. Die Kritik der Begriffsbestimmungen. S. 6.
3. Die Kompetenz-Kompetenz als das eigentliche und wesentliche Merkmal des Begriffs. S. 9.
4. Die Souveränetät ist ein wichtiger Rechtsbegriff und nicht nur politischen Charakters. S. 13.

III. Staatenbund — Bundesstaat. Verteilung der Souveränetät. 13

IV. Das Problem des Bundesstaates. 19

1. Die Stellung der einzelnen Schriftsteller zu dem Problem und die Kritik ihrer Ansichten. S. 19.
2. Die Zurückführung des Problems auf die Frage: Ist die Souveränetät ein wesentliches Merkmal des Staates? S. 31.

A. Die Entwickelung des Staatsbegriffs am souveränen Einheitsstaat. S. 31.

B. Der Sprachgebrauch und die Rechtsgeschichte S. 31.

C. Die Feststellung eines Unterscheidungsmerkmals zwischen dem „nichtsouveränen Staat“ und dem Kommunalverband. S. 33.

a) Die Theorie Labands und ihre Kritik. S. 33.

b) Die „Herrschgewalt“ als charakteristisches Merkmal des Begriffs „Staat“. S. 39.

c) Die Kritik der abweichenden Ansichten. S. 40.

D. Die Beantwortung der Frage in verneinendem Sinne. S. 44.

3. Die Lösung des Bundesstaatsproblems. S. 45.

V. Die rechtliche Natur des Deutschen Reiches und der Bundesstaaten und die daraus sich ergebende Verteilung der Souveränetät. 46

1. Die Entstehungsgeschichte. S. 46.

A. Der Norddeutsche Bund als Rechtsvorgänger des Deutschen Reiches. S. 46.

a) Der Bündnisvertrag vom 18. August 1866 als völkerrechtliche Grundlage des Norddeutschen Bundes. S. 46.

b) Die rechtliche Bedeutung der Publikation der Verfassung vom 16. April 1867 als Gesetz der einzelnen Staaten. S. 51.

α) Die Kritik der Theorien von v. Seydel, Arndt. G. Meyer und Haenel, S. 51.

β) Die Theorie von Laband. S. 57.

c) Die Erfüllung des Augustvertrages und die Entstehung des Norddeutschen Bundes. S. 58.

B. Das Deutsche Reich als der erweiterte Norddeutsche Bund. S. 62

a) Art. 79 Abs. 2 der Verfassung des Norddeutschen Bundes. S. 62.

b) Die Versailler Novemberverträge. S. 62.

c) Die rechtliche Bedeutung der Publikation der Novemberverträge nebst der Verfassung des Norddeutschen Bundes als Gesetz im Norddeutschen Bunde und in den süddeutschen Staaten. S. 63.

d) Die Erfüllung der Novemberverträge und die Entstehung des Deutschen Reiches. S. 63.

C. Das aus der Verfolgung der Entstehungsvorgänge gewonnene Resultat:

Der Norddeutsche Bund und das Deutsche Reich sind Staatenstaaten. In diesen ist die Zentralgewalt souverän. Die Souveränetät ist unteilbar, also sind die Einzelstaatsgewalten nicht souverän. S. 67.

2. Die Reichsverfassung. S. 68.

A. Die Bedeutung der Eingangsworte für die staatsrechtliche Konstruktion des Deutschen Reiches. S. 68.

B. Die Vertragsform einzelner Artikel. S. 70.

C. Die Staatsqualität der Bundesstaaten (Art. 1). S. 71.

D. Die selbständigen Gesetzgebungsorgane des Reiches (Art. 5 u. Art. 29). S. 72.

E. Der Vorrang der Reichsgesetze vor den Landesgesetzen (Art. 2) und der bedeutende Umfang

der Reichskompetenz auf dem Gebiete der Gesetzgebung (Art. 4) sprechen entschieden gegen ein Vertragsverhältnis und damit gegen die Souveränetät der deutschen Bundesstaaten. S. 73.

F. Nach Art. 78 Abs. 1 steht dem Reiche die Kompetenz-Kompetenz zu. Somit ist das Reich souverän (vgl. II, 3). Da die Souveränetät ihrem Wesen nach unteilbar ist, können die Einzelstaaten nicht souverän sein. S. 75.

G. Die Nichtsouveränetät der Einzelstaaten ergeben ferner die Art. 11, 17 und 19. S. 78.

H. Es gibt allerdings eine Sphäre staatlicher Tätigkeit, innerhalb welcher die Bundesstaaten weder der Gesetzgebung noch der Aufsicht des Reiches unterworfen sind. Trotzdem sind diese nicht souverän. S. 79.

I. Die Stellung von Hänel und Arndt zu der Frage nach der Souveränetät der deutschen Bundesstaaten. S. 80.

VI. Schluss. 81

Die starke Gliederung des Stoffes liess eine allzu häufige Unterbrechung und damit eine Erschwerung der Sprache befürchten. Um diese zu vermeiden, sind nur die mit römischen Ziffern bezeichneten Hauptteile des Inhaltsverzeichnisses in den Text der Arbeit übernommen worden, während die übrige Einteilung teils durch Absätze, teils durch gesperrten Druck hinreichend kenntlich gemacht ist.

Literaturverzeichnis.

Affolter: Grundzüge des allgemeinen Staatsrechts. Stuttgart 1892.

Arndt: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.

Arndt: Verfassung des Deutschen Reichs. 2. Aufl. Berlin 1902.

Arndt: Die Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat. 5. Aufl. Berlin 1904.

Bake: Beschouvingen over den staatenbond en den bondstaat. Amsterdam 1881.

Bornhak: Allgemeine Staatslehre. Berlin 1896.

Brie: Theorie der Staatenverbindungen. Festschrift zum Jubiläum der Universität Heidelberg. Breslau 1886.

Gareis: Allgemeines Staatsrecht. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts. Bd. I. 1. Halbband. Freiburg i. B. 1887.

v. Gerber: Grundzüge des deutschen Staatsrechts. 3. Aufl. Leipzig 1880.

Gierke: Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft. In Schmollers Jahrb. für Gesetzg. Verwalt. und Volkswirtsch. 7. Jahrg. Leipzig 1883.

Gierke: Das deutsche Genossenschaftsrecht. Bd. I—III. Berlin 1868—1881.

Gierke: Bd. III: Die Staats- und Korporationslehre des Altertums und des Mittelalters und ihre Aufnahme in Deutschland.

Gierke: Johannes Althusius und die Entwickelung der naturrechtl. Staatstheorien. 2. Aufl. 1902.

Grotius: De iure belli ac pacis.

Hänel: Deutsches Staatsrecht. Leipzig 1892.

Hänel: Studien zum deutschen Staatsrechte. Erste Studie: Die vertragsmässigen Elemente der deutschen Reichsverfassung. Leipzig 1873.

Hänel: Zur Revision der Methode und Begriffsbestimmungen des Staatsrechts. Im Archiv für öffentliches Recht. Bd. V.

Jellinek: Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien 1882.

Jellinek: Ueber Staatsfragmente. In der Festgabe der Heidelberger juristischen Fakultät zur Feier des 70. Geburtstages seiner Königl. Hoheit des Grossherzogs Friedrich von Baden. Heidelberg 1896.

Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. I und III. 4. Aufl. Tübingen und Leipzig 1901.

Lasson: Prinzip und Zukunft des Völkerrechts. 1871.

Mejer: Einleitung in das deutsche Staatsrecht. 2. Aufl. Freiburg i. B. und Tübingen 1884.

Meyer, G.: Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. 6. Aufl. Bearbeitet von Gerhard Anschütz. Leipzig 1905.

v. Mohl, R.: Encyklopädie der Staatswissenschaften. 2. Aufl. Tübingen 1872.

v. Mohl, R.: Das deutsche Reichstaatsrecht. Rechtliche und politische Erörterungen. Tübingen 1873.

Preuss: Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften Berlin 1889.

Pufendorf: De Jure Naturae Et Gentium, libri octo. Francof. 1706.

Rehm: Allgemeine Staatslehre. Freiburg 1899. In der Krit. Vierteljahrsschrift. Bd. 32.

Rosenberg: Ueber den begrifflichen Unterschied zwischen Staat und Kommunalverband. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. XIV. 1899.

Rosenberg: Staat, Souveränetät und Bundesstaat. In den Annalen des Deutschen Reichs. No. 4 und 5. 1905.

Rosin: Souveränetät, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltuag. In den Annalen des Deutschen Reichs 1883.

Rümelin. E.: Das Beaufsichtigungsrecht des Deutschen Reichs und dessen organisatorische Gestaltung. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Band 39. Jahrgang 1883.

Schulze H.: Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. Leipzig 1881.

v. Seydel: Der Bundesstaatsbegriff. Aus der Zeitschrift für die ges. Staatswissensch. 1872. Abgedr. in seinen staatsr. und pol. Abhandlungen. S. I ff. Freiburg in Baden und Leipzig 1893.

v. Seydel: Staatsrechtliche nnd politische Abhandlungen. Freiburg in Baden und Leipzig 1893.

v. Seydel: Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. Freiburg in Baden und Leipzig 1897.

v. Seydel: In den Annalen des Deutschen Reichs S. 322 ff. 1898.

Stoeber: Im Archiv für öffentliches Recht. Bd. I S. 628 ff. 1886.

De Tocqueville: De la démocratie en Amérique. I Bruxelles 1835.

v. Treitschke: Preussische Jahrbücher. Bd. XXX.

Waitz: Das Wesen des Bundesstaats. In „Grundzüge der Politik". Kiel 1862. Abgedr. in der Allgem. Kieler Monatsschrift für Wissenschaft und Literatur. Jahrg. 1853. S. 494 ff.

Wheaton: Elements du droit international. Leipzig 1848.

Zorn: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. I 2. Aufl. Berlin 1895.

Zorn: Lehrbuch des Kirchenrechts 1888.

Sten. Berichte des verfassungsber. Reichstags. 1867.

„ „ „ Reichstags. 2. ausserordentl. Session 1870.

„ „ „ „ vom 1. April 1871.

Sind die deutschen Bundesstaaten noch souveräne Staaten.

I. Der Staat.

So verschieden im einzelnen die Definitionen des Staates bei den verschiedenen Schriftstellern sind, darüber sind alle einig, dass jeder Staat drei Erfordernisse erfüllen muss. Jeder Staat muss ein Land, ein Volk und eine Organisation haben. „Land" bedeutet einen begrenzten Teil der Erdoberfläche, „Volk" eine Menge von Personen, „Organisation oder Verfassung" einen Inbegriff von Normen, durch welche das rechtliche Verhältnis des Trägers der Staatsgewalt zu den Untertanen festgestellt, und die Ausübung der Staatsgewalt geregelt wird.[1] Subjekt dieser Staatsgewalt aber ist der Staat. Von vornherein ist hier eine Ansicht zurückzuweisen, welcher Jean Jacques Rousseau in seinem berühmten Buche: Du contrat social ou principes du droit politique 1762 einen lange Zeit massgebenden Ausdruck gegeben hat, wonach der Staat

1) Vgl. H. Schulze: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Bd. I, 1881, S. 18.

nicht als Einheit, nicht als Rechtssubjekt hingestellt wird, sondern als eine Gesellschaft im Rechtssinne konstruiert ist.[1]) Danach kann jeder Staatsangehörige den Vertrag kündigen, jeder ist Inhaber der Staatsgewalt, jeder ein membre du souverain (Buch I C. 7). Indessen der Staat entsteht nie durch einen Vertrag seiner Bürger, kraft Gesetzes gehört jeder seinem Staate an, und nicht durch einen Akt des Zivilrechts kann ein Staat „aufgelöst" werden, für seinen Untergang sind die Normen des Völkerrechts entscheidend. Die Theorie Rousseaus hat in der französischen Revolution ihre praktische Anwendung erfahren und hier hat es sich gezeigt, dass die Konsequenz einer solchen Lehre nur Revolution und Anarchie sein kann. Nicht eine Gesellschaft ist der Staat, sondern eine Korporation, und da diese Korporation nicht nur Vermögensrechte, sondern auch Herrschaftsrechte hat, eine Korporation des öffentlichen Rechts. Sie hat eine doppelte Grundlage: eine persönliche in ihrem Volk und eine dingliche in ihrem Gebiet. Darum ist der in der neueren Zeit zur Bezeichnung solcher Gemeinwesen z. B. von Preuss[2]) und Rosenberg[3]) angewandte Ausdruck „Gebietskörperschaften" ein zutreffender. Der Staat ist hiernach auch eine Zwangskorporation, der ihre Mitglieder kraft Gesetzes angehören. Diese Charakterisierung des Staates als einer juristischen Person des öffentlichen Rechts hat

1) Vgl. Rosenberg: In Hirths Annalen 1905, No. 4 und 5, S. 285 ff.

2) Preuss: Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften 1889 S. 406.

3) Rosenberg: Hirths Annalen des Deutschen Reichs. No. 4, 1905.

in der neueren Zeit in den Anhängern der sogenannten empirischen Schule Gegner gefunden.

M. v. Seydel[1]) z. B. nennt die juristische Person einen „Homunkulus des rechtwissenschaftlichen Laboratoriums" und einen „Rechenpfennig des Zivilrechtes".[2]) Laband[3]) hat hierauf mit Recht erwidert: „Einen Rechtsgriff deshalb ablehnen, weil er der faktischen (physischen) Existenz ermangelt, heisst das Recht überhaupt ablehnen", und weiter: „auch die Persönlichkeit des Menschen ist nur eine Rechtsvorstellung, die Natur schafft Menschen, aber keine Rechtssubjekte; es gibt keine natürlichen Personen, sondern nur juristische". Indessen auch eine Gesellschaft ist der Staat nach Seydel nicht; so kommt Seydel notwendig zu der Ansicht, dass die Staatsgewalt, da sie weder den einzelnen, noch der Gesamtheit zustehen kann, dem Herrscher zustehen müsse.[4]) Diese Theorie steht im Widerspruch mit der ganzen modernen Anschauung vom Staate; hat doch schon Friedrich der Grosse vor mehr als 150 Jahren in seinem Antimacchiavell sich selbst im Gegensatz zu Ludwig XIV. als den „ersten Diener des Staates" bezeichnet. — Der Staat ist vielmehr eine juristische Person des öffentlichen Rechts mit Zwangscharakter, hat, wie die juristische Person des Privatrechtes eine Satzung, so eine Verfassung, und ausser dem persönlichen noch ein dingliches Substrat

---

1) v. Seydel: Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. Aufl. 2, 1897 S. 20.

2) v. Seydel: Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. 1893 S. 111.

3) Laband: Staatsrecht des Deutschen Reichs. Aufl. 4, S. 89, Anm. 1.

4) v. Seydel: Komm. S. 3.

in seinem Gebiet. Indes auch diese Definition ist noch nicht erschöpfend. Auf die Frage: Wodurch unterscheidet sich denn ein solcher Staat von seinen Provinzen, Bezirken, Kreisen, Gemeinden, kurz von dem Kommunalverband oder Selbstverwaltungskörper? müssen wir nach dem Gesagten noch die Antwort schuldig bleiben.

Im Altertum fiel die Gemeinde mit dem Staat zusammen.[1]) Die Stadt (πόλις) war Staat und Gemeinde zugleich. Es konnte sich demnach in dieser Zeit ein Unterschied zwischen beiden nicht entwickeln. Erst in dem komplizierteren Volksleben des Mittelalters fanden die Juristen ein solches Unterscheidungsmerkmal, als sie den Staatsbegriff auf das Reich anwandten und innerhalb desselben Zwischenverbände vorfanden, welche sich nur dadurch vom Reiche unterschieden, dass sie demselben untergeordnet waren, dass sie nicht wie dieses bezw. der an seiner Spitze stehende Kaiser die „höchste Gewalt" besassen, die suprema potestas oder plenitudo potestatis.

II. Die Souveränetät.

Die Ansicht, dass die höchste Gewalt das einzige Unterscheidungsmerkmal des Staates von anderen sonst gleichartigen selbständigen Verbänden, dass also die suprema potestas ein essentiale des Staatsbegriffs sei, führt zurück auf die Lehre der italienischen Juristen des späteren Mittelalters (insbesondere des Bartolus). Nach diesen gab

1) Vgl. für die hier folgende Darstellung: G. Meyer: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl., 1905 S. 4 ff.

es universitates superiorem recognoscentes und universitates superiorem non recognoscentes, und nur die letzteren wurden dem Staate in vollem Wortsinne gleichgestellt.[1])

Am Anfang des XIV. Jahrhunderts findet sich die historisch merkwürdigste Bestimmung des Begriffs der suprema potestas in der Bulle Bonifacius VIII. Unam sanctam (1302) (C. 1 de major. et obed. in Extr. comm I, 8: „oportet autem gladium esse sub gladio: ergo“ etc.), welche gegen die Zweischwerterlehre des Sachsenspiegels in dem angegebenen Sinne polemisiert.[2]) Mit vollem Bewusstsein aber ist die Lehre von der höchsten Gewalt und zwar die Theorie von der begrifflichen Notwendigkeit der Souveränetät[3]) für den Staat erst von Bodin aufgestellt worden. In seinen „six livres de la République“ Paris 1576 (I, 1) definierte Bodin den Staat als „un droit gouvernement de plusieurs mesnages et de ce que leur est commun avec puissance souveraine“. Seit dieser Definition Bodins „ist der Begriff der Souveränetät zum Grund- und Eckstein der juristischen Erkenntnis des Staates sowohl in Beziehung auf sein Territorium und seine Untertanen als auch in seinen Verhältnissen zu anderen Mächten

1) Gierke: Genoss. Recht III S. 638 ff. und Althusius S. 229 ff.

2) Zorn: Lehrbuch des Kirchenrechts § 8, 10 und Staatsr. I Aufl. 2 S. 65.

3) Dieser Ausdruck entstand in Frankreich und bezeichnete ursprünglich nicht den Inhaber der höchsten Gewalt, sondern nur einen „höher Stehenden“ superior, weshalb Souveränetät in Frankreich nicht nur dem Könige, sondern auch den Baronen zugeschrieben wurde. (chacun baron est sovrain en sa baronie). Ursprünglich also war eine Unterordnung mit dem Begriffe Souveränetät wohl vereinbar, erst Bodin vollzog die Fortentwicklung des Begriffes in dieser Richtung. Vgl. G. Meyer: Staatsrecht. S. 20.

erhoben worden".[1]) Allein wie Jellinek nachweist, herrscht noch in der jetzigen Literatur grosse Meinungsverschiedenheit über Begriff und Wesen der Souveränetät.

Auszuschalten ist von vornherein eine Anschauung, welche insbesondere von Völkerrechtslehrern vertreten wird, und sich an Leibniz (Caesarinus Furstenerius de iure suprematus ac legat. princ. Germ. 1679) anschliesst, wonach sich die Souveränetät als eine Summe einzelner Hoheitsrechte darstellt und verloren geht, falls sich der Staat eines seiner Hoheitsrechte durch Vertrag begibt. Uebersehen ist dabei, dass die Ausübung von Hoheitsrechten nicht souverän macht, dass Hoheitsrechte übertragen werden können, ohne dass damit zugleich die Souveränetät übertragen wird. So hatte die ostindische Kompagnie das Recht über Krieg und Frieden und war dennoch nicht souverän.[2]) Zu verwerfen ist ferner die Ansicht von der sogenannten faktischen Souveränetät, darin wurzelnd, dass die Souveränetät nur und immer dann vorhanden sei, wenn eine hinreichende faktische Macht ihre Ausübung sichere. In diesem Sinne äussert sich v. Gerber:[3]) „Die Souveränetät ist kein Begriff, der blos auf der Basis des Rechtes beruht, er setzt zugleich, um zur vollen Wahrheit zu werden, eine entsprechende Macht voraus." Dass mit einer solchen Theorie das ganze Völkerrecht, dessen oberster Grundsatz die Anerkennung der Gleichheit aller Staaten ohne Rücksicht auf ihre Grösse und Machtentfaltung ist, ins Wanken gerät,

1) Jellinek: Staatenverbindungen. Wien 1882 S. 16.

2) Wheaton: I ch. III § 2 zitiert bei Jellinek a. a. O.

3) v. Gerber: Grundzüge des deutschen Staatsrechts. Aufl. 2, S. 24.

liegt auf der Hand. Es ist ferner der Grundsatz einer doppelten Souveränetät aufgestellt worden, einer völkerrechtlichen und einer staatsrechtlichen, die nicht zwei verschiedene Erscheinungsformen der Souveränetät, sondern ihrem Wesen nach von einander verschieden sein sollen. Man hat die völkerrechtliche Souveränetät als unabhängige, die staatsrechtliche als höchste Macht des Staats bezeichnet.[1]) Indes: wer könnte sich eine höchste Macht vorstellen, welche von einer anderen abhängig wäre, und umgekehrt einen unabhängigen Staat, dem nicht die höchste Macht zustände? Wer unabhängig ist, hat eben keinen Höheren über sich. Es gibt in der Tat nur eine Souveränetät. Ihr Verhältnis nach aussen hin zu anderen Staaten ist ihre völkerrechtliche, das nach innen ihre staatsrechtliche Seite. Das haben ausser Zachariä insbesondere auch Hänel, Liebe und Zorn anerkannt.

Es ist bereits oben darauf hingewiesen, dass die Staatsgewalt dem Staate, nicht etwa dem Volke, dem Herrscher oder wem sonst zukomme. So muss auch die höchste Gewalt im Staate, die Souveränetät diesem zukommen. Indessen der Staat schlechthin d. h. abstrakt gedacht, ist nur eine Vorstellung, ein Schemen, „durch seine Organe lebt der Staat sich aus, und nur durch sie bewährt er sein Dasein.“[2]) Darum fällt die Souveränetät des Staates mit der seines Organes, soweit sich dasselbe innerhalb des ihm vom Staate zugewiesenen Wirkungskreises hält, notwendig zusammen. Nichtsdestoweniger verbleibt die Souveränetät beim Staate, und alle Souveränetät

---

1) Klueber. Heffter. L. Neumann, Hartmann u. a. cit. bei Jellinek S. 22 a. a. O.

2) Jellinek; a. a. O. S. 24.

ist Staatssouveränetät. Betrachten wir nunmehr die Definitionen, welche seit Bodin bis in unser Jahrhundert aufgestellt worden sind — wir finden darunter die Definitionen der Souveränetät als „höchste Gewalt", „oberste Macht", als „summum imperium", „suprema potestas" — und fragen wir uns, ob sie uns irgend einen Aufschluss über den wahren Inhalt der Souveränetät geben. Die Frage ist zu verneinen: Höchste Gewalt, summum imperium usw. sind Verhältnisbegriffe, sind Relationen, welche nichts weiter aussagen, als dass „in der Ueber- und Unterordnung einer Reihe von Wesen eines auf der obersten Stufe steht. Ueber weiteres kann uns der Begriff des „Höchsten" keine Auskunft geben."[1])

In neuerer Zeit ist in Anlehnung an Hobbes, Puffendorf und Rousseau die Souveränetät von Waitz,[2]) und mit Waitz übereinstimmend, von Zorn[3]) als „die unumschränkte Einheit der gesamten Herrschaftsrechte" definiert worden. Diese Definition, ausgehend von der Auffassung des Staates als einer Person oder eines Organismus, verlegt ein Begriffsmerkmal des souveränen Staates, nämlich seine Einheit und Unteilbarkeit in den Begriff „Souveränetät". „Die Einheit folgt also aus dem Wesen des souveränen Staates, aber sie ist nicht die Souveränetät selbst. Deshalb erscheint auch diese Definition äusserst unklar, denn sie lässt uns über die Natur der Einheit, über das Wesen der geeinten Rechte, ganz

1) Rosin: In Hirths Annalen 1883. Souveränetät, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung. S. 268.

2) Waitz: Politik, S. 17: „Die Staatsgewalt ist die Einheit der im Staate vorhandenen Kräfte und Vermögen."

3) Zorn: St. R. I. S. 62.

im Dunkeln, sie gibt ein äusseres Kennzeichen der Souveränetät, überhebt sich aber der Mühe, den rechtlichen Inhalt derselben verständlich zu machen.“[1])

Hänel[2]) in seinen Studien hat zuerst eine klare Begriffsbestimmung der Souveränetät gegeben. Dort heisst es: „In dieser Rechtsmacht des Staates über seine Kompetenz liegt die oberste Bedingung der Selbstgenügsamkeit, der Kernpunkt seiner Souveränetät.“ Der Begriffsbestimmung Hänels folgend, haben die Selbstbestimmung der Kompetenz oder die sogenannte Kompetenz-Kompetenz als das eigentliche und wesentliche Merkmal der Souveränetät anerkannt Laband, Liebe, Zorn, Bake, Borel u. a. So sagt Laband:[3]) „Die Beantwortung der Frage über die Kompetenz-Kompetenz enthält zugleich die Entscheidung, wer souverän ist.“ Jellinek hat diese Definition angefochten, im Verlaufe seines Werkes aber wiederum anerkannt. Er erklärt:[4]) „Die Souveränetät schlechthin als Rechtsmacht des Staates über seine Kompetenz erklären, heisst das Völkerrecht leugnen.“ An einer späteren Stelle des Werkes aber findet sich der Satz:[5]) „Durch nichts manifestiert sich die Souveränetät eines Staates klarer, als durch die Fähigkeit, über seine Zuständigkeit zu entscheiden.“ Das heisst doch nichts anderes, als dass ein Staat, dem die Kompetenz-Kompetenz zusteht, auch souverän sein müsse. Mehr ist aber auch von Hänel nicht behauptet worden.[6]) Der Widerspruch Jellineks erklärt

1) Jellinek: a. a. O. S. 26 ff.
2) Studien zum deutschen Staatsrechte. Leipzig 1873. S. 149.
3) Laband: a. a. O. S. 59.
4) Jellinek: a. a. O. S. 28.
5) Jellinek: a. a. O. S. 294.
6) Hänel: Studien a. a. O. und St. R. Bd. 1. S. 793.

sich daraus, dass er in seinem ersten Satze die Kompetenz-Kompetenz des Staates in seinem Verhältnis zu andern Staaten, im zweiten Satze in seinem Innenverhältnis vor Augen hat. Es ist zuzugeben, dass eine völkerrechtliche Kompetenz-Kompetenz von Staaten, die in der Völkerrechtsgemeinschaft stehen — nur hier kann es ja eine solche geben — das Völkerrecht zerstören würde. Hänel hatte aber bei seiner Definition nicht das Verhältnis des Staates zu andern Staaten, sondern nur den Staat in seinem innern Wirkungskreise vor Augen. Die Möglichkeit der Erweiterung des innern Wirkungskreises ist der Kernpunkt der Souveränetät. Dasselbe sagt auch Jellinek in seinem zweiten Satz, und darin stimmen auch Laband und die andern mit ihm überein. Es ist Jellinek dahin Recht zu geben, dass man die Souveränetät nicht schlechthin mit der Kompetenz-Kompetenz identifizieren dürfe, andererseits ist zuzugestehen, dass — wenn man die völkerrechtliche Seite ausser acht lässt — die Konstatierung, dass ein Staat in seinem Bereiche sich selbst die Grenzen seiner Zuständigkeit setze, für die Feststellung seiner Souveränetät entscheidend ist. Es gibt nur eine Souveränetät, aber diese hat eine doppelte Seite: eine staatsrechtliche und eine völkerrechtliche. Es gibt aber, wenigstens bei Staaten, die in der Völkerrechtsgemeinschaft stehen, nur eine Kompetenz-Kompetenz und zwar eine staatsrechtliche.

Rosin[1]) hat die Behauptung aufgestellt, dass ein Staat auch ohne die Macht, seine Kompetenz im Innenverhältnis zu erweitern, souverän sein könne. Auf dem Wege rein deduktiver Methode der Begriffsbestimmung

1) Rosin: a. a. O. S. 272 und 204.

gelangt Rosin zu folgender Definition: „Souveränetät ist die ausschliessliche Bestimmbarkeit durch eigenen Willen". Diese Definition stimmt mit der von Jellinek[1]) gegebenen im wesentlichen überein, nur dass hier der Ausdruck „Bestimmbarkeit" den der „Verpflichtbarkeit" richtig ersetzt hat, denn auch ohne dass ein Staat durch einen fremden Willen verpflichtet wird, kann er durch diesen beschränkt werden. So nennt auch Laband[2]) „die Souveränetät die oberste, höchste nur sich selbst bestimmende Macht." Hat aber ein Staat diese Macht, was bedeutete das denn anderes, als dass dieser Staat in der Lage sein muss, auch den Umfang seiner Macht selbst zu bestimmen und zu erweitern, ohne durch einen fremden Willen hieran gehindert zu sein? Hiergegen wendet Rosin ein, dass bei dem Entstehen eines Gesamtstaates durch Vertrag mehrerer Einzelstaaten, dieser Gesamtstaat, falls ihm die Kompetenz-Kompetenz von den konstituierenden Einzelstaaten nicht mit auf die Welt gegeben sei, doch ein souveräner Staat sein könne. Denn „es ist nicht der Wille der konstituiererden Einzelstaaten, der fortdauernd seine Herrschaft über die neu entstandene Gesamtpersönlichkeit im Sinne eines Verbotes der Kompetenzerweiterung äussert, vielmehr ist die Gesamtpersönlichkeit selbst von vornherein in dieser Beschränkung ins Leben getreten, dieselbe ist nicht eine ihr von aussen fortdauernd oktroyierte, sondern eine ihrem Wesen

1) Jellinek: „Ausschliessliche Verpflichtbarkeit durch eigenen Willen ist das juristische Merkmal des souveränen Staates." a. a. O. S. 34.

2) Laband: a. a. O. S. 73.

immanente". [1]) Also der Gesamtstaat ist „beschränkt" und zwar, wie entgegen Rosin anzunehmen ist, durch den Willen der Einzelstaaten, der, wenn auch nur vor dem Entstehen des Gesamtstaates aktiv, doch in seiner Wirksamkeit nach dem Entstehen fortdauert. M. E. ist ein Staat, der durch den Willen anderer Staaten mit einer „beschränkten Souveränetät" zur Welt kommt, eben kein souveräner Staat. Auch wir bezeichnen demnach mit Hänel und Laband „die Rechtsmacht eines Staates über seine Kompetenz als den Kernpunkt seiner Souveränetät". Im übrigen erklären wir uns mit der Definition Rosins und allen daraus gezogenen Folgerungen einverstanden. „Somit ist nichtsouverän jede Persönlichkeit, welche durch einen fremden Willen aus dessen eigener Macht d. h. durch einen solchen fremden Willen, der die rechtliche Ursache seiner Kraft in sich selbst und nicht in der ihm gegenüberstehenden Persönlichkeit, findet, bestimmt werden kann". [2]) Es ist noch besonders hierbei hervorzuheben, dass eine Persönlichkeit, die nur in einem Punkte durch einen fremden Willen bestimmbar ist, mag sie im übrigen einen noch so „grossen und weitreichenden Kreis von Lebenszwecken nach ihrem freien und selbständigen Willen beherrschen", [3]) doch schon um dieses einen Punktes willen nicht mehr souverän sein kann. Es gibt keine halbe, beschränkte, geteilte oder unvollständige Souveränetät, man kann nur ausschliesslich oder unausschliesslich über seinen Willen bestimmen, oder anders ausgedrückt: Die Souveränetät ist absoluten Charakters.

1) Rosin: a. a. O. S. 272.
2) Rosin: a. a. O. S. 270.
3) Laband: a. a. O. S. 68.

Preuss[1]) hat den Souveränetätsbegriff als die „radix malorum“ des ganzen öffentlichen Rechts bezeichnet. Derselbe passe nur für den absoluten Staat. Unter Souveränetät aber versteht Preuss die schrankenlose Gewalt des absoluten Staates. Dass mit einem solchen Begriff nicht mehr operiert werden kann, hat bereits Jellinek nachgewiesen. und darin stimmen alle überein. Wenn aber Preuss auch den Souveränetätsbegriff in seiner soeben präzisierten Form als einer höchsten, durch keinen andern als ihren eigenen Willen bestimmbaren Gewalt verwirft, so widerspricht und widerlegt er sich selbst, denn bei der Eingliederung seiner „Gebietskörperschaften“ muss doch schliesslich eine die oberste sein, welche von keiner andern beherrscht wird.[2]) Ebensowenig ist Affolter[3]) zuzustimmen, wenn er den Souveränetätsbegriff für einen rein politischen erklärt. Denn wenn die Aufstellung dieses Begriffes unzweifelhaft auch politischen Zwecken gedient hat, so hat derselbe doch im Laufe der Zeit, wie schon die dargelegte Entwickelung zeigt, den Charakter eines Rechtsbegriffs angenommen, und zwar eines Rechtsbegriffs, der ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal insbesondere unter den Staatenverbindungen bildet.

III. Staatenbund — Bundesstaat. Verteilung der Souveränetät.

Bodin hat zuerst durch seine berühmte Definition des Staates in seinen „six livres de la République“ das Dogma

1) Preuss: Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften 1889.

2) Vgl. Laband: a. a O. S. 69. Anm. 2 und Rehm: Kritische Vierteljahrsschrift. Bd. 32 S. 430 ff.

3) Affolter: Allgemeines Staatsrecht. S. 11.

aufgestellt, dass die Souveränetät ein essentiale des Staatsbegriffs sei. Ihm sind die späteren Schriftsteller gefolgt, und erst in unseren Tagen hat dieser Satz dadurch eine Erschütterung erfahren, dass völkerrechtlich und staatsrechtlich Staaten in ein Abhängigkeitsverhältnis zu anderen Staaten getreten sind, ohne dadurch ihre staatliche Eigenart andern Verbänden ohne Staatscharakter gegenüber einzubüssen.

Die Lehre von der Souveränetät hat sich am Einheitsstaat entwickelt. Der Einheitsstaat im Altertum und Mittelalter ist stets souverän, die Souveränetät somit dasjenige Unterscheidungsmerkmal, welches den Staat vor allen andern Gemeinwesen auszeichnet. Am Einheitsstaat hat sich auch die Lehre von der Unteilbarkeit der Souveränetät ausgebildet, wie sie Hugo Grotius[1]) und Pufendorf[2]) bereits ausgesprochen hat. In der neueren Zeit treten dem Einheitsstaat, dieser typischen Staatsform die sogenannten Staatsverbände gegenüber, als deren Hauptrepräsentanten drei zu nennen sind: Die Nordamerikanische Union, die Schweiz und das Deutsche Reich.

„Trotz aller Verschiedenheit der demokratischen und monarchischen Regierungsform, der Kompetenzen des Bundes und der Einzelstaaten, der Organisation der Zentralgewalt und ihrer Behörden bleibt zwischen der politischen Gestaltung Nordamerikas, der Schweiz und Deutschlands eine schlagende Uebereinstimmung.“[3]) Der „politische Musterbegriff“, unter den diese drei Länder zu subsummieren

1) Grotius: De iure belli IIc. 5 § 11: „summum imperium unum ac per se indivisum.“

2) Pufendorf: De jure naturae et gentium Lib. VII. Cap. 4. Not. 1: „in se unum quiddam et indivisum.“

3) Hänel: Studien S. 39.

sind, ist in den Vereinigten Staaten im „Federalist“[1]) gefunden worden durch die Abgrenzung des Begriffs der zur Zeit bestehenden von dem der vorangehenden Staatsform Nordamerikas.

In der Entwicklung herrscht Uebereinstimmung zwischen Nordamerika, der Schweiz und Deutschland.[2]) Der „Federalist“ stellt die erste Staatsform, welche der jetzigen politischen Gestaltung der drei Staatsverbände vorausging, fest als ein lediglich vertragsmässiges Verhältnis der einzelnen souveränen Staaten zu einander. Dies ist der Begriff des Staatenbundes im Gegensatz zum Bundesstaate, der das zweite Stadium der Entwickelung, den Uebergang von loserer zu strafferer Verbindung in den genannten drei Ländern darstellt. Während im Staatenbund die einzelnen Staaten in vertragsmässiger Gebundenheit nebeneinander stehen und somit keinen Staat, sondern nur ein völkerrechtliches Vertragsverhältnis unter Staaten darstellen, ist der Bundesstaat ein Staat, ein Rechtssubjekt, kein Rechtsverhältnis wie der Staatenbund. Diese Unterscheidung ist von der gesamten folgenden Literatur festgehalten worden, und bei Beantwortung der Frage nach der Möglichkeit eines Bundesstaats, bei der Lösung des Bundesstaatsproblems waren die von den amerikanischen Publizisten eingeschlagenen Wege vor-

---

1) Insbesondere No. 9, 15 und 16 — sämtliche von Hamilton — No. 20 von Hamilton und Madison gemeinschaftlich, nach Angabe der Ausgabe von John C. Hamilton, Philadelphia 1871 (Hänel: S. 39 l. c.)

2) Die vereinigten Staaten waren ein Staatenbund von der Bundesverfassung von 1781 bis zu jener von 1788, die Schweiz von der Verfassung von 1815 bis zu der von 1848, Deutschland von der Bundesakte von 1815 bis zu den Verfassungen von 1867 und 1871.

bildlich. Zwar die Darstellung des Staatenbundes als eines rein völkerrechtlichen Vertragsverhältnisses hat in neuerer Zeit einige Anfechtung erfahren. Hänel[1]) selbst hält den Staatenbund wie den Bundesstaat für eine juristische Person. Ihm haben sich G. Meyer, Brie, Gareis, v. Stengel, le Fur u. a. angeschlossen.[2]) Die Gründe, die dafür angeführt werden, dass der Staatenbund eigene Organe besitze, dass seine Beschlüsse wie beim Bundesstaat durch Majorität, nicht durch Einstimmigkeit gefasst würden,[3]) dass die Mitglieder nicht zum Austritt berechtigt wären u. s. w. sind in keiner Weise entscheidend, denn alles dieses kann wie bei korporativen, so auch bei sozietätsartigen Verbänden vorkommen.[4]) Es kann sowohl ein Bundesstaat mit vielen sozietätsartigen Elementen bestehen, wie es umgekehrt einen Staatenbund mit vielen korporativen Einrichtungen geben kann. Entscheidend bleibt, dass die Mitgliedsstaaten im Staatenbund ihre Souveränetät behalten, was alle ausgenommen G. Meyer[5]) zugestehen. Indessen die Ansicht G. Meyers ist ganz vereinzelt geblieben und steht im Widerspruch mit der Geschichte, denn zweifellos waren die Staaten von Nordamerika souverän bis zur Bundesverfassung von 1788, wie es die Schweizer Kantone bis 1848 waren, und die Mitglieder des alten deutschen Bundes bis zur Errichtung des Norddeutschen Bundes 1867. So lautet Art. 1 der Wiener Schlussakte, welche

1) Hänel: Studien S. 42.

2) Vgl. die Litteratur bei Laband: a. a. O. S. 54, Anm. 1.

3) Vgl. z. B. G. Meyer: a. a. O. S. 42 i. f. und Hänel: Studien S. 42.

4) Laband: a. a. O. S. 54.

5) G. Meyer: a. a. O. S. 42.

durch Bundesbeschluss vom 8. Juni 1820 ausdrücklich als ein „Grundgesetz des Deutschen Bundes" anerkannt wurde: „Der Deutsche Bund ist ein völkerrechtlicher Verein der deutschen souveränen Fürsten und freien Städte zur Bewahrung der Unabhängigkeit und Unverletzlichkeit ihrer im Bunde begriffenen Staaten und zur Erhaltung der innern und äussern Sicherheit Deutschlands." Dass aber der Deutsche Bund ein Staatenbund war, dafür spricht u. a. die Erklärung des österreichischen (Präsidial-) Gesandten bei Eröffnung der ersten Sitzung der deutschen Bundesversammlung am 5. November 1816: „Deutschland war im Laufe der Zeit weder berufen, die Form einer Einherrschaft oder auch nur eines wahren Bundesstaats zu gewähren, ebensowenig aber entsprach es dem Bedürfnisse der allwaltenden Zeit, ein blosses Schutz- und Trutzbündnis zu schaffen, sondern in der Zeitgeschichte ist Deutschland dazu berufen, einen zugleich die Nationalität sichernden Staatenbund zu bilden." [1] Nach G. Meyer ist aber auch der Bund selbst nicht souverän, denn wenn er sagt: [2] „Der Staatenbund hat eine beschränkte Kompetenz", so ist das gleichbedeutend mit dem Satze: Der Staatenbund hat eine beschränkte Souveränetät d. h. keine Souveränetät. Erkennt man andererseits die Souveränetät der Einzelstaaten im Staatenbunde an, so ist es unmöglich, dem Bunde den Charakter einer juristischen Person zuzusprechen. Die juristische Person müsste sich als Einheit über den Staaten erheben, über ihnen stehen und somit ihre Souveränetät verneinen. Dieser Konsequenz dadurch auszuweichen, dass man den Gliedstaaten eine be-

1) Arndt: a. a. O. S. 8.
2) G. Meyer: a. a. O. S. 42.

schränkte oder verminderte Souveränetät zuspricht, wie es Hänel,[1]) Brie, v. Stengel u. a. tun, ist zur Lösung des Problems nicht geeignet, da, wie bereits hervorgehoben, eine „beschränkte Souveränetät" gleichbedeutend ist mit einer Negation der Souveränetät. Ganz verfehlt ist eine Mittelansicht, welche den Staatenbund völkerrechtlich für ein Rechtssubjekt, staatsrechtlich aber für eine Sozietät erklärt, wie Schulze,[2]) Bake[3]) und Gierke.[4]) Wie kann eine Personengemeinschaft, welche sich nach innen als eine Gesellschaft darstellt, nach aussen als Korporation in die Erscheinung treten? Das führt uns notwendig zu einer Souveränetät, welche staatsrechtlich bei den Gliedstaaten vorhanden ist, ihnen aber völkerrechtlich fehlt.[5]) Richtig ist vielmehr, dass der Staatenbund eine völkerrechtliche Sozietät von souveränen Staaten darstellt. An dieser Begriffsbestimmung des „Federalisten" hat denn auch die grosse Mehrzahl der neueren Schriftsteller, insbesondere Laband,[6]) Gerber,[7]) v. Mohl,[8]) Zorn,[9])

---

1) Hänel: a. a. O. S. 43: „Der Einzelstaat ist in seiner Souveränetät beschränkt gegenüber dem Bunde, nicht bloss durch ein Vertragsverhältnis, sondern durch ein Verhältnis der Ueber- und Unterordnung u. s. w."

2) Schulze: a. a. O. S. 42. „Während er nach innen durchaus keine unmittelbare staatsrechtliche Herrschaft üben kann, stehen ihm im Staatenverkehre alle Prärogativen einer völkerrechtlichen Persönlichkeit zu."

3) Bake: a. a. O. S. 47.

4) Gierke: In Schmollers Jahrb. Bd. VII. S. 1157.

5) Vgl. Laband: a. a. O. S. 54.

6) Laband: a. a. O. S. 54.

7) v. Gerber: Grundzüge Aufl. 3 § 8 N. 3.

8) v. Mohl: Staatsrecht S. 28 ff.

9) Zorn: a. a. O. S. 70.

Jellinek,[1]) Rosin,[2]) Mejer[3]) u. a. festgehalten. Wer demnach die Souveränetät für ein essentiale des Staatsbegriffs hält, begegnet bei dieser Konstruktion keiner Schwierigkeit. Anders beim Bundesstaat, der ein aus Staaten zusammengesetzter Staat ist.

IV. Das Problem des Bundesstaats.

Darin besteht das Problem: Wie ist ein solcher Staatenstaat möglich? Wie können mehrere Staaten einen Staat bilden, ohne dabei ihre Souveränetät und mit ihr ihren Staatscharakter zu verlieren?

In Amerika wurde die Frage zuerst brennend, und hier finden wir die ersten Versuche ihrer Lösung, an welche die schweizer und deutschen Schriftsteller anknüpften, und denen sie grossenteils gefolgt sind. Aus unserer Literatur ist als erster, welcher sich mit der Lösung dieses Problems befasste, G. Waitz zu erwähnen. In Anlehnung an die glänzende Darstellung des Franzosen A. de Tocqueville,[4]) der sich seinerseits wiederum an den „Federalisten" anlehnte, fand er in seiner epochemachenden Abhandlung „das Wesen des Bundes-

1) Jellinek: a. a. O. insbesondere S. 172: „Nur an der Souveränetät der verbündeten Staaten hat der Staatenbund seine Grenze."

2) Rosin: a. a. O. S. 276: „Staatenbund, dem eine eigene Persönlichkeit überhaupt nicht zukommt."

3) Mejer: Einl. Aufl. 2 § 10.

4) A. de Tocqueville: De la démocratie en Amérique I Bruxelles 1835.

staats“ [1]) die Lösung des Problems in einer Teilung der Souveränetät. Und in der Tat: Wer daran festhält, dass die Souveränetät ein essentiale des Staates bilde, kann zu einer Anerkennung des Bundesstaatsbegriffs nur auf diesem Wege gelangen, denn spricht man die Souveränetät den Einzelstaaten zu, so entsteht ein Staatenbund, und umgekehrt gelangt der, welcher im Gesamtstaat den Souverän erblickt, zu dem Begriff des Einheitsstaats. So stellte Waitz in seiner Politik[2]) den Satz auf, der lange seine Herrschaft behauptete: „Nur da ist ein Bundesstaat vorhanden, wo die Souveränetät nicht dem einen und nicht dem andern, sondern beiden, dem Gesamtstaat (der Zentralgewalt) und dem Einzelstaat (der Einzelstaatsgewalt) jedem innerhalb seiner Sphäre zusteht.“

Dass die Souveränetät unteilbar sei, was bereits Hugo Grotius und Puffendorf behauptet hatten, dass somit eine geteilte Souveränetät, auf welche sich die Waitzsche Konstruktion des Bundesstaates aufbaut, eine vollkommene contractio in adjecto sei, darauf zuerst nachdrücklich hingewiesen zu haben, ist das bleibende Verdienst M. von Seydels.[3]) Seitdem hat man mit wenigen Ausnahmen an der Unteilbarkeit der Souveränetät festgehalten. Es sind freilich noch Zweifel darüber aufgetaucht, ob die Souveränetät nicht ihrem Umfange nach beschränkt werden könne. Auch Waitz in seiner Politik [4]) hatte ausdrücklich

1) Waitz: Das Wesen des Bundesstaats. In Grundzüge der Politik. Kiel 1862. Abgedr. in der „Allgem. Kieler Monatsschrift für Wissenschaft und Literatur.“ Jahrg. 1853. S. 494 ff.

2) S. 166.

3) v. Seydel: Tübinger Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 1872 S. 185 ff.

4) Waitz: a. a. O. S. 166.

hervorgehoben, dass „nur der Umfang, nicht der Inhalt der Souveränetät beschränkt sei.“ Dieser Ansicht hat sich auch H. Schulze in seinem preussischen Staatsrecht [1]) angeschlossen, und selbst Hänel, welcher sonst aufs schärfste für die Unteilbarkeit der Souveränetät eintritt, sagt in seinem Staatsrecht: [2]) „Die Annahme ist ein Irrtum, als ob aus dem abstrakten Begriffe „Herrschaft“ und dem abstrakten Prädikate des „höchsten“, „souveränen“ die Unmöglichkeit logisch gefolgert werden könnte, dass zwei souveräne Herrschaften auf demselben Territor und für dieselbe Volksgemeinschaft neben einander bestehen könnten“ und weiter: „Die formale Logik kann der Bundesstaatstheorie des Federalisten Tocquevilles, Waitz' und deren Schule nicht entgegengestellt werden.“ [3]) Wie verträgt sich diese Ansicht mit dem Staatsbegriff, den Hänel zwei Seiten vorher aufstellt: „Dass der Staat in seinem Innern für alles, was den Staatszweck ausmacht, keine andere Autorität duldet als die seinige, dass er hierfür in Ausschliessung jeder fremden, von ihm unabhängigen und unmittelbaren Herrschaft über seine Angehörigen allein wirksam ist?“ Wie Laband [4]) richtig ausführt, ist Umfang und Inhalt der Souveränetät dasselbe, denn ist die Souveränetät unteilbar, so ist sie auch unbeschränkbar, da nur das Teilbare begrenzt ist. Ist die Souveränetät unteilbar, so ist sie auch allumfassend.

Seydel, der wie Waitz daran festhält, dass die Souveränetät ein essentiale des Staatsbegriffs sei, und ihre Un-

1) a. a. O. S. 140, ebenso Gareis: Allgem. St.-R. S. 31 und Zorn: a. a. O. S. 66.

2) Hänel: a. a. O. S. 803.

3) Hänel: a. a. O. S. 804.

4) Laband: a. a. O. S. 58.

teilbarkeit in seiner Abhandlung „der Bundesstaatsbegriff“[1]) entgegen Waitz definitiv festgestellt hat, ist in Uebereinstimmung mit dem grossen amerikanischen Staatsmann Calhoun der Ansicht, dass der Begriff des Bundesstaats unhaltbar sei. So erklärt Seydel:[2]) „Der Begriff des Bundesstaats, wie ihn die herrschende Lehre aufstellt, ist rechtlich unhaltbar, weil er dem Begriff des Staats widerspricht.“ Seydel[3]) kommt demnach konsequenterweise zu dem Schluss: „Alle staatlichen Gebilde, die man mit dem Namen „Bundesstaat“ zu bezeichnen pflegt, müssen entweder einfache Staaten oder Staatenbünde sein.“

Auch Zorn, wie Waitz und Seydel erklärt[4]): „Souveränetät ist das erste und oberste begriffliche Merkmal des Staates.“ An der Unteilbarkeit hat Zorn ebenfalls festgehalten, es heisst bei ihm: „noch ist es begrifflich möglich, dass die Souveränetät geteilt werde[5]).“ Doch sucht Zorn im Gegensatz zu Seydel den Bundesstaatsbegriff aufrecht zu halten. Er spricht die Souveränetät nicht wie Seydel den Gliedstaaten, sondern dem Gesamtstaat zu. Sein „Bundesstaat“ aber ist in Wahrheit ein Einheitsstaat. Er selbst sagt[6]): „Im strengen Sinne des Wortes sind demnach die Einzelstaaten keine Staaten mehr, weil ihnen das erste essentiale des Staatsbegriffs, die Souveränetät fehlt.“ Erkennt also Seydel in den „Bundesstaaten“ nur Staatenbünde, so müsste konsequenterweise Zorn in

1) Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 1872. S. 185 ff.

2) v. Seydel: „Der Bundesstaatsbegriff“ in den staatsr. und polit. Abhandl. S. 15 und Komm. zur R.-V. S. 4.

3) v. Seydel: a. a. O. S. 25.

4) Zorn: a. a. O. S. 63.

5) Zorn: a. a. O. S. 65.

6) Zorn: a. a. O. S. 84.

ihnen nur Einheitsstaaten erkennen. Indessen hat sich Zorn gescheut, diese Folgerung zu ziehen. Er spricht nur „im strengen Sinne des Wortes“ den Einzelstaaten den Staatscharakter ab. Wenn Zorn aber selbst zugibt, dass die Gliedstaaten keine Staaten seien, wodurch unterscheidet sich dann der Bundesstaat vom dezentralisierten Einheitsstaat? Zorn findet diese Unterscheidung in dem Träger der Staatsgewalt. Der Bundesstaat unterscheidet sich nach Zorn nur dadurch vom (Einheits-) Staat, dass ersterer eine förderativ organisierte Staatsgewalt hat. Damit hat Zorn das Kriterium des Staatenstaates gestrichen, nach Zorn ist der Bundesstaat somit nur ein pleonarchisch organisierter Einheitsstaat.[1]) Indessen passt eine solche Begriffsbestimmung, wie Laband[2]) treffend ausführt, „nicht auf den Bundesstaat, sondern auf die Gesamtherrschaften, Ganerbschaften und Kondominate der früheren Zeit: ihr zufolge wäre Schleswig-Holstein unter dem preussisch-österreichischen Kondominat ein Bundesstaat gewesen.“ Nach der Ansicht Zorns geht der Gliedstaat bei seinem Eintritt in den Bundesstaat unter. Wie verträgt sich mit dieser Behauptung Zorns die Tatsache, dass nach Errichtung des Norddeutschen Bundes in den einzelnen norddeutschen Staaten die Landesgesetze, die Staatsverträge, die Staatsschulden, die Anstellungen der Landesbeamten usw. ihre verbindliche Kraft behielten, trotz des „begrifflich“ notwendigen Untergangs dieser Staaten? Nach seiner Theorie wäre es ferner undenkbar, dass die Staatsgewalt in den Einzelstaaten auch nach Errichtung des Reiches ihre Kontinuität bewahrte, eine Tatsache, die doch von niemanden

1) Zorn: a. a. O. S. 90.
2) Laband: a. a. O. S. 57.

bezweifelt wird.[1]) Zorn behauptet, dass die Gliedstaaten nur dem Namen nach Staaten seien, unterlässt aber zu sagen, was sie der Sache nach sind; er gibt insbesondere keinen Unterschied an zwischen den Gliedstaaten eines Bundesstaats und den Kommunalverbänden eines Einheitsstaats. Trotzdem nennt er diese Körperschaften stets „Staaten", er legt ihnen „Mitgliedschaftsrechte"[2]) bei, die sie weder als Verwaltungsdistrikte noch als Selbstverwaltungskörper haben könnten, er spricht von „staatlichen Individualitäten," von den „Einzelstaaten als Substrat der Reichsgewalt."[3]) Ja Zorn geht so weit zu behaupten,[4]) dass „jede Veränderung einer dieser 25 staatlichen Individualitäten"[5]) den Untergang des Bundesstaats zur Folge haben müsse. Er schreibt dem Gesamtstaate die höchste Gewalt zu, trotzdem ist nach Zorn[6]) „auf dem Wege Rechtens keine Beseitigung der Existenz der „Einzelstaaten", keine Umwandlung in den Einheitsstaat möglich." Die „Einzelstaaten" sind doch aber nach Zorn nur vom Reiche geschaffene Unterabteilungen, und kraft seiner Souveränetät müsste das Reich auch imstande sein, sie umzugestalten oder aufzuheben. All diese Widersprüche machen die Konstruktion des Bundesstaats, wie sie Zorn unternommen hat, unhaltbar. „Das eigentliche Problem, die Stellung der

1) vergl. Laband: a. a. O. S. 72.

2) Zorn: a. a. O. S. 114.

3) 4) Zorn: a. a. O. S. 93.

5) Zorn spricht von „25 staatlichen Individualitäten", obgleich seiner eigenen Theorie zufolge bei der Reichsgründung nur 5 staatliche Individualitäten vorhanden waren, nämlich der Norddeutsche Bund und die süddeutschen Staaten.

6) Zorn: a. a. O. S. 88.

Gliedstaaten innerhalb des Gesamtstaats positiv zu charakterisieren, lässt diese Konstruktion ungelöst.“[1])

Wer von der Eigenschaft der Souveränetät als eines essentiale des Staatsbegriffs und ihrer Unteilbarkeit ausgeht, hat bei einem zusammengesetzten politischen Gemeinwesen nur zwei Möglichkeiten der Entscheidung: Er schreibt die staatliche Eigenschaft entweder ausschliesslich dem Ganzen oder ausschliesslich seinen Teilen zu.[2]) Seydel hat den letzteren Weg gewählt und in dem „unklaren Begriff des Bundesstaats“ den Staatenbund entdeckt, Zorn den ersteren und ist, trotz seines misslungenen Versuchs, den Bundesstaatsbegriff zu retten, zum Einheitsstaat gelangt. Man sollte meinen, durch diese Alternative sei die Fragestellung erschöpft. Indessen äussert sich Hänel:[3]) „Es bleibt für eine Auffassung Raum, welche den Begriff des Staates mit seinen notwendigen Attributen weder in dem einen noch in dem andern Gemeinwesen noch gleichzeitig in beiden, in ihrer Sonderstellung betrachtet, sucht und findet, sondern nur in dem organischen Miteinander und in dem planmässigen Zusammenwirken beider. Nicht der Einzelstaat, nicht der Gesamtstaat sind Staaten schlechthin, sie sind nur nach der Weise von Staaten organisierte und handelnde politische Gemeinwesen. Staat schlechthin ist nur der Bundesstaat als die Totalität beider.“ Dieser Begriffsbestimmung des Bundesstaats haben sich u. a. H. Schulze,[4]) Bornhak[5]) und Arndt[6]) angeschlossen. Letzterer sagt in bezug auf

1) Laband: a. a. O. S. 72.
2) vergl. v. Seydel: Abhandlungen. S. 104.
3) Hänel: Studien. S. 63.
4) Schulze: a. a. O. S. 46 i. f.
5) Bornhak: Allg. Staatsl. S. 246.
6) Arndt: Staatsrecht S. 40.

das deutsche Reich: „ Die Staatsgewalt, nicht die des Deutschen Reiches allein und nicht die der einzelnen Staaten allein ist aber eine souveräne, sie ist eine ausschliessliche und unbeschränkte. Diese Staatsgewalt wird teils von den Einzelstaaten und teils von der Gesamtheit der Staaten, d. h. vom Reiche, ausgeübt.“ Indessen diese Theorie, so richtig sie ist für die objektive Betrachtung des Staates als einer rechtlichen Ordnung der menschlichen Gesellschaft zur Lösung ihrer Kulturaufgaben, so wenig geeignet ist sie, das Problem des Bundesstaats zu lösen, wobei eine Gegenüberstellung des Gesamtstaats und der Einzelstaaten unerlässlich ist. Richtig fragt Zorn in Hinblick auf den vorstehend zitierten Satz Hänels: „Welcher Unterschied aber kann gedacht werden zwischen dem Gesamtstaat, der nicht Staat, und dem Bundesstaat, der Staat sein soll?“[1]) Sagt doch Hänel selbst drei Seiten weiter: „Der Gesamtstaat ist nicht etwas von dem Bundesstaat Verschiedenes, sondern der Bundesstaat selbst.“ Nach Hänel sind die „Einzelstaaten“ wie nach Zorn keine Staaten, aber auch er gerät wie Zorn in Widersprüche, so schliesst § 135 seines deutschen Staatsrechts[2]) mit den Worten: „Das Deutsche Reich, als zentrale, den „Einzelstaaten“ gegenübergestellte Organisation ist Staat in der vollen Bedeutung des Wortes“, und noch auf derselben Seite trägt § 136 die Ueberschrift: „die Staatsart der Einzelstaaten.“

Nach Hänel sind die „Einzelstaaten“ keine blossen Selbsverwaltungskörper, weil sie „in ihrem selbständigen Wirkungskreise frei von allen gesetzlichen Direktiven, frei von allen Rechten der Kontrolle und des Zwanges von

1) Zorn: a. a. O. S. 84 Anm. 56.
2) Hänel: a. a. O. S. 798.

seiten des Reiches“[1]) sind. Andererseits sind sie doch wieder keine Staaten, denn „für den Begriff des Staates, wie er am Einheitsstaate typisch ausgebildet ist, ermangeln ihnen wesentliche und entscheidende Merkmale.“[2]) Sie sind vielmehr in ihrer rechtlichen Stellung durch die erneute Erstehung des Deutschen Reiches „zurückgeführt auf das, worauf sie historisch allein einen Anspruch haben, auf Landeshoheit.“[3]) Das ist aber ein Wort, dem, wie Laband[4]) richtig hervorhebt, „im heutigen Staatsrecht kein Begriff entspricht,“ und Hänel gibt nicht an, wodurch sich diese „Landeshoheit“ von der Staatsgewalt unterscheide. So wird am letzten Ende Hänel, wie Seydel[5]) nachweist, zu der Auffassung Lassons[6]) vom Bundesstaat gedrängt, welcher darunter „eine feste staatliche Zentralgewalt“ versteht, „unter der Provinzen mit weitgehender Selbstverwaltung als Untertanen stehen.“ Der Grundfehler dieser Theorie ist darin zu sehen, dass sie „keinerlei massgebende Gesichtspunkte enthält für die Bestimmung der im Bundesstaat einander gegenüberstehenden Rechtssubjekte — Bund und Einzelstaaten — und ihrer Rechtsbeziehungen zu einander, auf welche es gerade für die juristische Konstruktion des Bundesstaates wesentlich ankommt.“[7])

---

1) u. 2) Hänel: a. a. O. S. 801.

3) Hänel: a. a. O. S. 803.

4) Laband: a. a. O. S. 78.

5) v. Seydel: Abhandlungen. S. 105.

6) Lasson: Prinzip und Zukunft des Völkerrechts. 1871. S. 189.

7) vgl. G. Meyer: a. a. O. S. 45 und Laband: a. a. O. S. 77.

Der Hänelschen Bundesstaatstheorie hat sich auch Gierke[1]) mit einiger Modifikation angeschlossen. So sagt Gierke:[2]) „Der Gesamtstaat und die Einzelstaaten in ihrer Zusammengehörigkeit bilden das Subjekt, welches sonst in einer einzigen Persönlichkeit besteht." Gierke verwirft den Begriff der „individualistischen Persönlichkeit," an ihre Stelle soll die „organische Gesamtpersönlichkeit" treten. Nach Gierke soll der Gesamtstaat nicht eine von seinen Gliedern losgelöste Persönlichkeit vorstellen, sondern die Persönlichkeiten der Einzelstaaten in ihrer Vielheit sollen in seiner Einheit sich erhalten. Somit kann eben weder der Einheit noch der Vielheit allein die Souveränetät zugeteilt werden, sondern nur der Vielheit, soweit sie in der Einheit besteht und nur der Einheit, soweit sie durch die Vielheit gebildet wird, d. h. der aus beiden gebildeten organischen Gesamtpersönlichkeit. Indessen für die logische Betrachtung und für die juristische Konstruktion ist ein solcher Begriff wie der der „Gesamtpersönlichkeit" unbrauchbar. Gierke selbst gibt zu, dass zahlreiche Rechtsbeziehungen zwischen dem Gesamtstaat und den Einzelstaaten bestehen. Somit ist eine Gegenüberstellung beider unerlässlich, um ihre rechtliche Stellung zu präzisieren. Es können aber nur Personen einander gegenübergestellt werden, nur zwischen Personen gibt es Rechtsbeziehungen. Ebenso wie die physische ist aber auch die juristische Person unteilbar. Nur als Einheit kann die juristische Person ihren Mitgliedern gegenübergestellt werden, und auch diese können nur als selbständige Rechts-

1) Gierke: Schmollers Jahrb. B. VII. S. 1125 und 1167 ff.

2) Gierke: a. a. O. S. 1168.

subjekte, nicht auch zugleich als Teile der juristischen Person gedacht, mit dieser in Rechtsbeziehungen stehen. An sich ist eine Betrachtung, welche sich eine „Einheit durchdrungen von einer Vielheit" vorstellt, gerechtfertigt, will man aber die Einheit der Vielheit gegenüberstellen, so muss man diese Betrachtung aufgeben, da eine Person nur mit einer Person, nicht aber mit der Summe ihrer Teile, die als solche nie Personen sein können, Rechtsbeziehungen haben kann. Dass eine derartige Konstruktion des Bundesstaats, welche die Einzelstaaten dem Gesamtstaat in ihrer Eigenschaft als Teile des Gesamtstaats — also die Teile einer Person dieser selbst — gegenüberstellt, zu innern Widersprüchen führen muss, liegt auf der Hand. So ergeben denn auch die Ausführungen Gierkes in ihrem Resultat folgende von Laband[1]) zusammengestellte Definition: „Der Bundesstaat ist die Vereinigung des Bundesstaats und seiner Gliedstaaten zu einer organischen Gesamtheit ohne besondere Organisation und ohne Organe, die weder eine neue staatliche Person, noch eine Summe für sich stehender staatlicher Personen ist." Hiernach kann auch die Konstruktion des Bundestaats als einer Gesamtpersönlichkeit, wie sie Gierke unternommen hat, nicht als eine Lösung des vorliegenden staatsrechtlichen Problems anerkannt werden.

Trotzdem nach der Abhandlung Seydels „der Bundesstaatsbegriff (1872)" [2]) die Unteilbarkeit der Souveränetät für definitiv festgestellt erachtet wurde, haben gleichwohl einige Schriftsteller, wie v. Mohl,[3]) Rü-

1) Laband: a. a. O. S. 81.
2) Vgl. auch Kommentar z. R. V. S. 3.
3) v. Mohl: Staatsrecht S. 30.

melin[1]) u. a. auf dem Wege einer geteilten Souveränetät das Bundesstaatsproblem zu lösen versucht. In etwas anderer Wendung ist die Auffassung Waitz' festgehalten von Gareis,[2]) Dahn[3]) und selbst von Zorn[4]) und Brie,[5]) welche im allgemeinen sich gegen die Teilung der Souveränetät erklären, aber dadurch, dass sie dieselbe für beschränkbar halten, doch wieder zu dieser Ansicht hinneigen. Wir können nach dem Ausgeführten der Ansicht von Zorn nicht beistimmen, wenn er erklärt:[6]) „Dieser Versuch, die grosse Streitfrage zu lösen, ist wohl von allen der ansprechendste." Dass die Souveränetät begrifflich unteilbar sei, ist am Eingang dieser Untersuchung nachgewiesen worden. An der Richtigkeit dieser Prämisse muss bei der Lösung des Bundesstaatsproblems festgehalten werden. Wenn trotzdem die angeführten Versuche alle gescheitert sind, so liegt darum die Vermutung nahe, dass der seit Bodin herrschende Satz, die Souveränetät sei ein essentiale des Staatsbegriffs unrichtig sei. Wer diesen Satz beibehält, kann, darin ist v. Seydel Recht zu geben, den Begriff des Bundesstaates nicht anerkennen. Es gibt für ihn nur die Alternative: Staatenbund oder Einheitsstaat. Ein Drittes, wie Hänel meint, gibt es nicht: Es soll der Charaktér der Einzelstaaten dem Gesamtstaat gegenüber präzisiert werden, dass hier-

1) E. Rümelin: Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft. Band 39. Jahrg. 1883. S. 200.

2) Gareis: Allgemeines Staatsrecht in Marquardsens Handb. des öffentlichen Rechts. Bd. I. 1. Halbb., insbesondere S. 30 und S. 106 ff. u. Allg. St. R. S. 104/7.

3) Dahn: Bausteine I. 529, 545 cit. bei Zorn: a. a. O. S. 83.

4) Zorn: a. a. O. S. 83.

5) Brie: Theorie der Staatsverbindungen. S. 21 ff.

6) Zorn: a. a. O. S. 83.

für der unklare Begriff der „organischen Totalität" oder der der „organischen Gesamtpersönlichkeit" nicht geeignet ist, haben die vorstehenden Ausführungen dargetan. Ist die Souveränetät ein essentiale des Staatsbegriffs, dann ist Lasson [1]) beizustimmen, wenn er sagt: „Eine Herrschaft über Staaten ist eine contradictio in adjecto; denn Staat ist, was keine Herrschaft über sich hat. Man kann also aus Staaten nicht einen neuen Staat, einen Staatenstaat oder ein Staatenreich konstruieren." Es hängt somit die Lösung des Problems von der Beantwortung folgender Frage ab:

„Ist die Souveränetät ein wesentliches Merkmal des Staates oder nicht? Sind Staat und souveräner Staat identische Begriffe, oder kann einem Gemeinwesen der staatliche Charakter auch dann noch zugesprochen werden, wenn ihm keine Souveränetät zukommt und, im Falle die Antwort bejahend ausfällt, unter welchen Umständen?" [2])

Es ist zunächst festzustellen, dass der Satz von der Souveränetät als einem begrifflichen Unterscheidungsmerkmal des Staates von andern politischen Gemeinwesen sich am Einheitsstaat ausgebildet hat. Er ist der Typus des Staats, und bei der Feststellung des Staatsbegriffs hatte man den souveränen Einheitsstaat im Auge, woraus man den Schluss zog, dass eben jeder Staat souverän sein müsse. Diese Folgerung aber tritt in entschiedenen Widerspruch mit unserm althergebrachten Sprachgebrauch, welcher auch manche politischen Gemeinwesen, die keine Souveränetät besitzen, Staaten nennt. So werden die Mit-

1) Lasson: Prinzip und Zukunft des Völkerrechts. 1871 S. 189.

2) Jellinek: a. a. O. S. 37.

glieder der Amerikanischen Union, die zweifellos nicht souverän sind, gleichwohl Staaten genannt, ebenso bezeichnet man die nichtsouveränen politischen Gebilde, welche im Abhängigkeitsverhältnis zur Türkei stehen, als Staaten. [1]) Die Landesherrschaften zur Zeit des ehemaligen Deutschen Reiches wurden nicht nur Staaten genannt, sondern auch wie Staaten behandelt, obgleich sie unter der Herrschaft des Reiches standen. Das Reich war souverän, der Ausdruck „Status" aber, der unserem „Staat" entspricht, wurde gerade auf die nichtsouveränen Territorialgewalten angewandt. So war das Kurfürstentum Bayern zur Zeit des heiligen römischen Reichs deutscher Nation zweifellos nicht eine blosse Provinz des Reiches, sondern ein Staat, der Kriege führte, wie z. B. den spanischen Erbfolgekrieg und Verträge mit andern Staaten abschloss, wie den Nymphenburger Vertrag (1741) und den Friedensvertrag von Füssen (1745). Dass Bayern trotzdem nicht souverän war, ergibt die historische Tatsache, dass 1706 Kurfürst Max Emanuel von Reichswegen in die Acht erklärt, und sein Land in die Verwaltung des Reichs genommen wurde.[2]) Schon J. J. Moser, von dem der widersinnige völkerrechtliche Ausdruck „Halbsouveränetät" stammt, hat das Vorhandensein nichtsouveräner Staaten betont, und hierin ist ihm das Völkerrecht gefolgt, welches in Theorie und Praxis „halbsouveräne" d. h. nichtsouveräne Staaten anerkennt. Indessen der Sprachgebrauch allein, hat er auch eine weitgehende Verbreitung, kann für die wissenschaftliche Entscheidung der Frage nicht von ausschlag-

1) Laband: a. a. O. S. 61.

2) vgl. für die Darstellung Rosenberg: Im Archiv f. öffentl. Recht. Bd. 14. 1899 S. 331 ff.

gebender Bedeutung sein. Ist es doch auch der Sprachgebrauch, der den Ausdruck „Leihbibliothek“ für die entgeltliche Gebrauchsüberlassung von Büchern verwendet. Es ist vielmehr die Forderung nicht zurückzuweisen, ein Begriffsmerkmal festzustellen, durch welches sich der „nichtsouveräne Staat“ von den Provinzen, Kreisen, Gemeinden u. dergl. unterscheidet.

Laband [1]) hat dieses Unterscheidungsmerkmal darin gefunden, dass „die Staaten eine öffentlich rechtliche Herrschaft kraft eigenen Rechts haben, nicht durch Uebertragung, nicht als Organe, deren sich eine höhere Macht zu Erfüllung ihrer Aufgaben, zur Durchführung ihres Willens bedient, sondern als selbständige Rechtssubjekte mit eigener Rechtssphäre, mit eigener Willens- und Handlungsfreiheit.“ Laband setzte den Begriff des „eigenen Rechts“ in der ersten Auflage seines Staatsrechts als „klar und allgemein verständlich“ voraus. Die Untersuchungen, welche seitdem über diesen Begriff zuerst von Jellinek,[2]) dann von Rosin[3]) angestellt wurden, beweisen, dass er es nicht ist. Die negativen Resultate Jellineks müssen als richtig anerkannt werden, demnach „gehört es nicht zum Begriffe des eigenen Rechts, dass dasselbe auch in der Person des Inhabers entstanden ist, ferner nicht, dass es demselben wider Willen nicht entzogen werden kann. Der Eigentümer derivativen Erwerbs ist ebenso aus eigenem Rechte Eigentümer wie der originären Erwerbs. Wer sein Recht von einem andern ableitet, hat darum noch

1) Laband: a. a. O. S. 61.
2) Jellinek: a. a. O. S. 41 ff.
3) Rosin: a. a. O. S. 277 ff.

kein fremdes Recht.“ Wie auch Rosin[1]) richtig hervorhebt, ist nicht die Art der Entstehung für den Charakter eines Rechtes als eines „eigenen“ massgebend, und „die Succession schliesst den Begriff des „eigenen“ Rechts nicht aus.“ Andrerseits hört ein Recht, welches uns entzogen werden kann, nicht schon um deswillen auf, ein eigenes Recht zu sein. Die Möglichkeit der Expropriation raubt einem „eigenen“ Recht nicht seinen Charakter. Es ist also Jellinek dahin Recht zu geben, dass weder die Entstehung, noch die Beendigung eines Rechts auf seinen Charakter als eines „eigenen“ von Einfluss ist. Weniger glücklich ist Jellinek in dem positiven Resultat seiner Untersuchung, in der Definition des eigenen Rechts als eines „rechtlich unkontrollierbaren Rechts.“ Unterliegt die Handhabung eines Rechts auch einer Kontrolle, so schliesst dies gleichwohl nicht aus, dass das Recht ein „eigenes“ ist. Wäre dem so, dann müsste, um ein Beispiel Rosins zu brauchen, der Eigentümer um deswillen nicht mehr Eigentümer sein, weil er in der Ausübung seines Eigentums durch eine auf diesem lastende Servitut oder ein Pfandrecht beschränkt ist. Dann müsste ein König seine Krone niederlegen, weil die erforderliche Gegenzeichnung verantwortlicher Minister seine Regierungshandlungen einer Kontrolle unterwirft. Wenn Jellinek die Entziehbarkeit eines Rechtes für seinen Charakter als eines „eigenen“ als irrelevant bezeichnet, so musste er dies umsomehr bei der blossen Kontrollierbarkeit oder Bestimmbarkeit tun. Auch die Betrachtung der konkreten Verhältnisse widerlegt die Definition Jellineks,[2]) welcher das Wesen des

1) Rosin: a. a. O. S. 277.
2) Jellinek: a. a. O. S. 43, 44,

Staates darin findet, „dass auf einem begrenzten Gebiete staatlicher Tätigkeit eine öffentlich rechtliche Korporation berechtigt ist, innerhalb desselben die regelnden Normen in letzter Instanz mit Ausschluss einer Kontrolle einer höheren Macht zu erlassen". Die Gliedstaaten sind selbst auf den Gebieten, welche ihnen zur freien Selbstgesetzgebung und Selbstverwaltung überlassen sind, nicht frei von jeder Aufsicht des Gesamtstaates, da dieser doch stets darüber zu wachen hat, dass der Einzelstaat die ihm für seine staatliche Tätigkeit gesetzten rechtlichen Grenzen nicht überschreitet und hinübergreift in diejenige Sphäre der Gesetzgebung, welche dem Gesamtstaat zusteht. In der Unkontrollierbarkeit ist also der Begriff des „eigenen" Rechtes nicht zu suchen, es ist vielmehr, wie Rosin richtig ausführt, jedes Recht ein „eigenes", welches dem, der es ausübt, zusteht. Sein Gegensatz ist lediglich das „fremde Recht" d. i. das Recht, welches dem Ausübenden nicht zusteht, welches er nicht in eigenem Namen, sondern in dem des Berechtigten ausübt. Das in fremdem Namen ausgeübte Recht nennt man im öffentlichen Recht das „delegierte Recht." Laband[1]) gibt nun Rosin gegenüber zu, dass auch die Gemeinden innerhalb ihres Wirkungskreises „eigene Rechte" haben, und dass hierin der spezifische Unterschied zwischen Staat und Gemeinde nicht zu finden sei. „Nicht das eigene Recht ist entscheidend, sondern das eigene Herrschaftsrecht."[2]) Herrschen aber ist nach Laband[3]) „das Recht" freien Personen Handlungen, Unterlassungen und Leistungen zu befehlen und

1) Laband: a. a. O. S. 62.
2) Laband: a. a. O. S. 62.
3) Laband: a. a. O. S. 64.

sie zur Befolgung dieser Befehle zu zwingen. Der Staat allein herrscht über Menschen. Es ist dies sein spezifisches Vorrecht, das er mit niemandem teilt".

„Wenn die Gemeinde befugt ist, mit Rechtskraft (Erzwingbarkeit) zu befehlen und ihre Befehle nötigenfalls mit Gewalt durchzuführen, so handelt sie im Namen und Auftrag des Staates, in Stellvertretung oder kraft Delegation desselben; es ist nicht ihre Macht, sondern die des Staates, welche sie in Bewegung setzt; es ist nicht ihr eigenes Recht, sondern ein fremdes, welches sie geltend macht." [1]) Es ist nun in abstracto sehr wohl denkbar, dass den Gemeinden Herrschaftsrechte vom Staate dergestalt übertragen werden, dass sie dieselben in eigenem Namen und zu eigenem Rechte ausüben, es kann also nur eine Frage des geltenden Staatsrechts sein, ob den Gemeinden auch einzelne Herrschaftsrechte selbst zustehen, oder ob ihnen immer nur deren Ausübung übertragen ist. Die Betrachtung des positiven Rechts entscheidet gegen die von Laband aufgestellte Theorie: Nichts ist sicherer als die „im positiven Rechte unzweifelhaft hervortretenden zwingenden Befehlsgewalten der dem Staate eingeordneten Organisationen." [2]) In den verschiedensten Staaten finden wir Gemeinden nicht nur mit delegierten, sondern auch mit eigenen Herrschaftsrechten. Dass ihnen diese vom Staate übertragen sind, schliesst den Begriff des eigenen Rechts nicht aus. Zahlreiche Beispiele von Herrschaftsrechten, welche die Gemeinden in eigenem Namen, also zu eigenem Rechte innehatten und noch innehaben, finden wir

1) Laband: a. a. O. S. 66.
2) Hänel: a. a. O. S. 800.

bei Rosenberg:[1]) So ist die Gerichtshoheit zweifellos ein Herrschaftsrecht. Laband selbst bezeichnet die Gerichte als „Verwalter der staatlichen Herrschermacht“ [2]) und ihre Urteile als „Betätigungen der Staatsgewalt.“ [3]) Bis 1879 nun besassen zahlreiche Städte in Mecklenburg, Lippe und Schaumburg-Lippe eine ausgedehnte Patrimonialgerichtsbarkeit. Die Städte Rostock und Wismar hatten sogar das Begnadigungsrecht, welches Laband [4]) treffend als „Aeusserung eines ius eminens des Staates“, als ein „veto gegen den Lauf vom Gesetz und Recht“ bezeichnet. Die Bestimmung in § 15 G. V. G.: „Die Privatgerichtsbarkeit ist aufgehoben“ hatte gerade die Bedeutung, dass in Zukunft die Rechtssprechung nur noch im „Namen des Reiches und der Bundesstaaten“ erfolgen sollte. Die Patrimonialgerichtsbarkeit aber beruhte nicht auf einer Delegation des Staates, sie war nicht sein Herrschaftsrecht, sondern das seiner Untertanen, die Städte hatten keine delegierte, sondern eine eigene Gerichtsbarkeit, die sie in eigenem Namen ausübten. Das pr. Kommunalabgabengesetz vom 14. Juli 1893, welches den Gemeinden das Recht verleiht, zur Deckung ihrer Bedürfnisse direkte und indirekte Steuern, Gebühren und Beiträge zu erheben, begründet zweifellos ein „eigenes Herrschaftsrecht“ der Gemeinden. Nach ihrem eigenen subjektiven Ermessen bestimmt die Gemeinde, ob und wie hohe Steuern sie erheben will. Die Steuern erhebt sie in ihrem Namen und in ihrem Interesse d. h. für ihre Kasse, nicht die des Staates.

1) Rosenberg: Archiv für öffentliches Recht. Bd. 14 S. 353ff. und Hirths Annalen 1905 Nr. 5 S. 339 ff.

2) Laband: Staatsrecht. Band III S. 351 f.

3) Laband: a. a. O. S. 352.

4) Laand:b a. a. O. S. 486.

Die Gemeinden haben sogar das Recht, das Einkommen des Staatsfiskus aus seinen Domänen, Forsten, Salinen u. s. w. einer Steuer zu unterwerfen. Soll auch dieses Herrschaftsrecht ein vom Staate delegiertes genannt werden, so müsste man, wie Rosenberg [1]) treffend ausführt, ein „Hoheitsrecht des Staates über seinen eigenen Geldbeutel" annehmen. Indessen ein Recht des Staates, sein eigenes Einkommen zu besteuern, ist eine begriffliche Unmöglichkeit. Das Wesen des Staates kann also nicht darin gefunden werden, dass ihm allein „eigene Herrschaftsrechte" zustehen, wie Laband annimmt. Es nimmt Wunder, dass Laband, der die Definition Rosins, wonach „eigenes" Recht jedes Recht einer Person, auch das übertragene ist, wofern nur die Person das Subjekt dieses Rechtes darstellt, als richtig anerkennt, trotzdem beide Ausdrücke in gegensätzlicher Gegenüberstellung auch in seiner vierten Auflage verwendet; so sagt Laband S. 99, die Einzelstaaten hätten „eine Fülle obrigkeitlicher Befugnisse und öffentlich rechtlicher Macht kraft eigenen Rechts nicht durch Uebertragung vom Reich". Es ist hieraus zu schliessen, dass Laband den Ausdruck „eigen" in einem andern als dem ihm von Rosin beigelegten Sinne anwendet, und dass er mit dem „kraft eigenen Rechts" mehr hat sagen wollen, als das, was nach Rosin der alleinige Wortsinn dieses Ausdrucks ist. Dies erhellt besonders aus folgender Stelle auf Seite 65 seines Staatsrechts: „Weder die Gemeinde noch irgend ein gemeindeähnlicher Verband hat dieses Recht als ein eigenes, auf sich selbst beruhendes". Dass die Herrschaft des

1) Rosenberg: Arch. f. öffentl. Recht Bd. 14 S. 355.

Staates „auf sich selbst beruht", dass sie ihre Quelle nicht ausserhalb in einer anderen Macht findet, das ist der entscheidende Punkt, in dem sich der Staat vom Kommunalverband unterscheidet. Nur diesen Sinn kann Laband dem „eigenen Rechte" beigelegt haben, wie sich aus den angeführten Stellen ergiebt, nur darum lässt er diesen Ausdruck nicht fallen und stellt ihn weiter dem „übertragenen Rechte" gegenüber, trotzdem er die Ausführungen Rosins als richtig anerkennt. Der Unterschied zwischen Staat und Kommunalverband kann somit nicht darin gefunden werden, dass ersterer die Herrschaftsrechte in eigenem, die Kommune aber in fremdem Namen ausübt, sondern allein darin, dass die staatlichen Herrschaftsrechte „ursprüngliche, originäre" sind, und dass aus dieser Quelle die Herrschaftsrechte der Kommune erfliessen. Diesen charakteristischen Unterschied beider Gewalten hat Laband, wie die angeführten Stellen bezeugen, wohl richtig empfunden, wenngleich zugegeben werden muss, dass der Ausdruck „eigenes Herrschaftsrecht" dem ihm von Laband beigelegten Sinne nicht entspricht. [1]) Jellinek [2]) bezeichnet das originäre Herrschaftsrecht des Staates treffend mit dem Ausdruck „Herrschergewalt". Und in der Tat, von einem subjektiven Rechte kann nur gesprochen werden, wenn diesem eine Rechtsordnung als Potenz zu Grunde liegt, auf der es basiert. Der Staat aber geht der Rechtsordnung voraus, erst seine „ursprüngliche Herrschergewalt" schafft mit der Rechts-

1) So auch Rosenberg: Arch. f. öffentl. R. Bd. 14 S. 356, der indessen diesen Unterschied nur für das moderne Recht anerkennt.

2) Jellinek: Staatsfragmente. S. 266.

ordnung die Basis für die Rechte. Die Herrschgewalt des Staates ist, wie v. Seydel[1]) sagt, „die Quelle alles Rechtes und kann eben deswegen nicht wieder das Recht zur Quelle haben." Diese Herrschgewalt ist allerdings ein charakteristisches Merkmal, welches den Staat von allen anderen politischen Gemeinwesen unterscheidet.

Rosin[2]) hat nach Ablehnung der Theorie Labands eine neue aufgestellt, der zufolge nicht der Inhalt der Rechte für die Unterscheidung von Staat und Komunalverband entscheidend sein soll, sondern die Zwecke, denen sie dienen. „Während die Befriedigung der auf dem örtlichen Zusammenwohnen und der nachbarlichen Lage der Grundstücke beruhenden Gemeindebedürfnisse Zweck der Ortsgemeinde ist, verfolgt der Staat die Aufgabe, die nationalen dem Gesamtvolke als natürlicher Gemeinschaft eigenen Interessen zu realisieren."[3]) Indessen wie Laband[4]) richtig hervorhebt: „Der Zweck, welchem ein Rechtsinstitut dient, liegt jenseits seines Begriffes. Die Zwecke, welche durch Eigentum, Servitut, Sozietät, Kauf, Wechsel oder durch Eidhelfer, Tortur, Schwurgericht, Appellation usw. erreicht werden sollen, oder tatsächlich realisiert werden, sind zwar von bestimmendem Einfluss auf die juristische Gestaltung dieser Rechtsinstitute und für das Verständnis der letzteren von unschätzbarem Wert, aber sie gehören nicht zum Begriff derselben." Zudem entspringt die von Rosin aufgestellte Theorie einer einseitigen Betrachtung: sie ist wohl richtig für eine Ortsgemeinde und einen National-

1) v. Seydel: Annalen 1898 S. 322 f.
2) Rosin: a. a. O. S. 289 ff.
3) Rosin: a. a. O. S. 291.
4) Laband; a. a. O. S. 63.

staat, nicht aber, wenn man eine grosse Provinz einem Kleinstaat gegenüberstellt. Reuss ä. L. ist ein Staat. Mit Recht fragt trotzdem v. Seydel:[1]) „Erfüllt Reuss ä. L. etwa nationale Aufgaben?“ und hat die Rheinprovinz nur „lokale“ Zwecke zu verfolgen? Welche nationalen Zwecke gibt es wohl für Oesterreich-Ungarn und andere Staaten mit stark gemischter Bevölkerung?

Denselben Bedenken unterliegt der von Brie[2]) aufgestellte Staatsbegriff, denn auch Brie sieht in der Verschiedenheit der Zwecke das Unterscheidungsmerkmal zwischen Staat und Gemeinde; „die Zwecke aber, zu welchen die Staatsgewalt Verwendung findet, unterliegen einem steten Wechsel“[3]) und sind darum nicht geeignet, ein Kriterium für den Rechtsbegriff „Staat“ abzugeben. Wenn zudem Brie[4]) die „Allseitigkeit der Zwecke und der Zuständigkeit“ als eine nur dem Staate zukommende Eigenschaft bezeichnet, so ist damit die Souveränetät durch ein Hinterpförtchen wieder in den Staatsbegriff eingeführt, die ja gerade elimeniert werden soll. Auch ist der Begriff „Allseitigkeit der Zwecke“, wie Laband[5]) treffend nachgewiesen hat, eine contradictio in adjecto, denn „Zweck“ bedeutet einen bestimmten Zielpunkt, die „Allseitigkeit“ der bestimmten Zielpunkte aber hebt gerade ihre Bestimmtheit auf.

1) v. Seydel: Komm. z. R.-V. S. 10.

2) Brie: Theorie der Staatenverbindungen. S. 4 vgl. auch S. 100.

3) Laband: a. a. O. S. 67.

4) Brie: s. o.

5) Laband: a. a. O. S. 63 N. 1.

Nach G. Meyer[1]) ist der Begriff der Selbstverwaltung immer dann ausgeschlossen, wenn politische Gemeinwesen die Befugnis haben, „gewisse politische Aufgaben selbständig d. h. nach eigenen Gesetzen zu erfüllen und ihre eigene Organisation selbständig, d. h. durch eigene Gesetze zu regeln.“ Allein, wie Hänel[2]) mit Recht ausführt: „Die Grenzen der Autonomie der Selbstverwaltungskörper im positiven Rechte des Einheitsstaates sind nur relative.“ Es steht in der Macht des Staates, alle diese erwähnten Befugnisse den Selbstverwaltungskörpern einzuräumen, welche allein dadurch nicht aufhören würden, Kommunalverbände zu sein.

Preuss[3]) hat als Kriterium des Staates von anderen politischen Gemeinwesen die „Gebietshoheit,“ d. i. das Recht, Gebietsveränderungen vorzunehmen, bezeichnet.

„Die Gemeinden jeder Ordnung sind Gebietskörperschaften ohne Gebietshoheit; die Gliedstaaten und das Reich sind Gebietskörperschaften mit Gebietshoheit.“[4]) Aehnlich definiert Arndt:[5]) „Der Unterschied zwischen einem Selbstverwaltungskörper und dem Staate liegt . . . . darin, dass . . . . über Sein, Anderssein und Nichtsein der kommunalen Selbstverwaltungskörper nicht diese selbst, auch nicht die Gesammtheit derselben, unmittelbar oder sei es auch nur mittelbar zu befinden haben, während über Sein, Anderssein und Nichtsein der Staaten nur diese selbst, und zwar jeder für sich allein oder soweit im Bundesstaat

1) G. Meyer: a. a. O. S. 9.
2) Hänel: Staatsrecht. S. 800.
3) Preuss: a. a. O. S. 406.
4) Preuss: s. o.
5) Arndt: Komm. z. R.-V. S. 50.

die Zuständigkeit der Zentralgewalt begründet ist — alle gemeinschaftlich bestimmen." Gegen diese Theorie hat Hänel[1]) mit Recht hervorgehoben, dass sie einer einseitigen Betrachtung entsprungen sei. Es ist auffällig, dass Staat und Gemeinde völlig wesensgleich sein sollen bis zu dem Punkte einer Gebietsverfügung. Demnach wäre „eine Grenzregulierung wesentlich, ein Verfassungsumsturz nicht." Diese Begriffsbestimmung kann somit zwar als richtig bezeichnet werden, indes sie trifft nicht den Kernpunkt, das Hauptunterscheidungsmerkmal beider politischer Gemeinwesen.[2])

Nach Stöber[3]) unterscheidet sich der Staat vom Kommunalverband dadurch, dass er im Gegensatz zu diesem eine völkerrechtliche Persönlichkeit besitzt. Dies ist insofern richtig, als man aus der völkerrechtlichen Persönlichkeit eines politischen Gemeinwesens auf seinen Staatscharakter schliessen kann. „Die Staatsqualität ist nicht ein Reflex, eine Wirkung der völkerrechtlichen Anerkennung, sondern sie bildet den Grund der letzteren[4]) Nichts anderes bedeutet der berühmte Ausspruch des Generals Bonaparte: „Die Republik Frankreich ist wie die Sonne am Himmel; schlimm für die, welche sie nicht sehen wollen," durch welchen der bei Abschluss des Präliminarfriedens zu Leoben die Anerkennung der französischen Republik durch Oesterreich für überflüssig erklärt.[5])

---

1) Hänel: Zur Revision der Methode und Begriffsbestimmungen des St.-R. Im Arch. f. öffentl. R. Bd. V. S. 457 ff.

2) So nunmehr auch Rosenberg: In Hirths Ann. 1905. S. 345; dagegen im Arch. f. öffentl. R. Bd. XIV. S. 348.

3) Stöber: Arch. f. öffentl.R. Bd. I. S. 644.

4) Laband: a. a. O. S. 70.

5) s. Rosenberg: a. a O. S. 347.

Nach dieser Untersuchung sind wir nunmehr imstande, eine erschöpfende Definition des Begriffes „Staat" zu geben. Als sein wesentliches Unterscheidungsmerkmal vom Kommunalverband haben wir die Herrschergewalt oder die Zwangsgewalt aus ursprünglicher Quelle erkannt.[1] Nicht das „eigene" Herrschaftsrecht, wie Laband sich ausdrückt, sondern die Herrschergewalt, welche allerdings darin besteht, freien Personen zu befehlen und sie zur Befolgung der Befehle zu zwingen. Dass diese Gewalt die höchste Gewalt sei, ist nicht erforderlich. So erkennt denn auch die überwiegende Mehrzahl der Schriftsteller, wie R. v. Mohl.[2] Laband,[3] H. Schulze,[4] Jellinek,[5] Arndt,[6] Rosin,[7] Georg Meyer,[8] Mejer[9] u. a. an, dass die Souveränetät kein essentiale des Staatsbegriffs sei.

Es ist durch die vorstehende Untersuchung dargetan, dass nicht nur der Sprachgebrauch und die Rechtsgeschichte, sondern auch der wissenschaftliche Begriff des Staates selbst der Behauptung widerspricht, dass es nichtsouveräne Staaten nicht geben könne.

Wir erklären uns nach dem Vorausgegangenem mit der Definition des Staates einverstanden, wie sie Jellinek in der Heidelberger Festgabe[10] gegeben hat, mit welcher

1) vgl. hierzu S. 5.
2) v. Mohl: Encyklopädie der Staatswissenschaften. S. 86.
3) Laband: a. a. O. S. 69.
4) H. Schulze: a. a. O. S. 26.
5) Jellinek: Staatenverb. S. 36 ff. und Staatsfragmente. S. 265 ff.
6) Arndt: a. a. O. S. 39 und R.-V. S. 50 f.
7) Rosin: a. a. O. S. 273 f.
8) Georg Meyer: a. a. O. S. 7.
9) Mejer: Einl. S. 24.
10) Jellinek: a. a. O. S. 266.

auch Laband[1]) und insbesondere G. Meyer[2]) eine „fast vollständige Uebereinstimmung" nunmehr konstatiert haben: „Ein Staat ist demnach ein Gemeinwesen mit eigenem Gebiet, eigenen Untertanen und eigener Herrschergewalt, die entweder von jeder äusseren Macht unabhängig, also souverän, oder nach verschiedenen Richtungen hin durch die Herrschergewalt eines höheren, souveränen Staatswesens eingeschränkt, also nichtsouverän ist."

Mit dieser richtigen Definition des Staates ist auch die Lösung des Bundesstaatsproblems gefunden, und wir können die eingangs dieser Untersuchung gestellte Frage nunmehr dahin beantworten: Es ist allerdings möglich, dass mehrere Staaten sich zu einem neuen Staate zusammenschliessen. Sie verlieren dadurch zwar ihre Souveränetät, behalten aber ihren Staatscharakter, denn dieser ist unabhängig von dem Begriffe „Souveränetät". Es ist aber der Bundesstaat eine species des genus Staatenstaat[3]). Bundesstaat ist nur derjenige Staatenstaat, in dem die Staatsgewalt der Gesamtheit der Einzelstaaten als einer über ihnen stehenden Einheit zusteht. Die Souveränetät im Bundesstaat steht eben dem Bundesstaat d. h. der über den Einzelstaaten stehenden Persönlichkeit zu, nicht der Summe, sondern der Gesamtheit der Einzelstaaten. Den direkten Gegensatz zum Bundesstaat bildet der Staatenbund. Er ist nach der bereits festgestellten richtigen Auffassung ein Gesellschaftsverhältnis souveräner und souverän bleibender Staaten. Während der Bundesstaat wie jeder Staat

1) Laband: a. a. O. S. 65.
2) G. Meyer: a. a. O. S. 9.
3) Laband: a. a. O. S. 56 f.

verfassungsmässig organisiert ist, bildet der völkerrechtliche Vertrag die rechtliche Grundlage des Staatenbundes.

V. Die rechtliche Natur des Deutschen Reiches und der Bundesstaaten und die daraus sich ergebende Verteilung der Souveränetät.

Ob ein Staat Einheitsstaat, ob Bundesstaat, ob Staatenbund, darüber entscheidet in erster Linie die Geschichte seiner Entstehung, in zweiter das ihm zu Grunde liegende Prinzip, sei es die Verfassung im Einheits- und Bundesstaat, sei es der völkerrechtliche Vertrag im Staatenbund.

Die Frage: „Sind die deutschen Bundesstaaten noch souveräne Staaten?“ findet ihre Beantwortung in der Subsumierung des Deutschen Reiches unter einen der genannten Begriffe. Zu welchem Zwecke eine Prüfung erforderlich ist:

1. seiner Entstehungsgeschichte,
2. des ihm zu Grunde liegenden Princips.

Da das Deutsche Reich nur eine Fortentwickelung des Norddeutschen Bundes darstellt, durch welche die durch diesen begonnene Einigung des deutschen Volkes ihren glorreichen Abschluss fand, ist es notwendig auf die Entstehungsgeschichte desselben einzugehen:

Die völkerrechtliche Grundlage für die Errichtung des Norddeutschen Bundes bildet der Bündnisvertrag vom 18. August 1866. Die ursprünglichen Kontrahenten dieses Vertrages waren: Preussen, Sachsen-Weimar, Oldenburg,

Braunschweig, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Koburg-Gotha, Anhalt, Schwarzburg-Sondershausen, Schwarzburg-Rudolstadt, Waldeck, Reuss j. L., Schaumburg-Lippe, Lippe, Lübeck, Bremen, Hamburg. Diesem zwischen den genannten 16 Staaten geschlossenen Bündnisvertrag traten bis Ende Oktober 1866 bei: die beiden Mecklenburg, Reuss ä. L., Sachsen-Meiningen, Königreich Sachsen und Hessen-Darmstadt mit seinen nördlich des Mains gelegenen Gebietsteilen.

Der Inhalt dieses Bündnisses ist ein doppelter: [1])

1. „Dasselbe begründet zunächst eine längstens für ein Jahr gültige Offensiv- und Defensivallianz zur Erhaltung der Unabhängigkeit und Integrität der vertragschliessenden Staaten unter gegenseitiger Garantie ihres Besitzstandes.

2. Es enthält die Verpflichtung der Kontrahenten längstens innerhalb eines Jahres an die Stelle dieses Offensiv- und Defensivbündnisses eine „Bundesverfassung", ein „neues Bundesverhältnis", einen „neuen Bund" treten zu lassen. Die Bundesverfassung sollte die preussischen Grundzüge vom 10. Juni 1866 zu ihrer Grundlage haben. Zum Zwecke ihrer Feststellung wird die Mitwirkung eines gemeinschaftlich zu berufenden, auf Grund des Reichswahlgesetzes vom 12. April 1849 zu wählenden Parlaments in Aussicht genommen. Der Verfassungsentwurf soll in Berlin durch Bevollmächtigte der kontrahierenden Staaten festgestellt und demnächst dem Parlamente vorgelegt werden.

Diese völkerrechtliche Uebereinkunft enthielt zunächst nur für die Regierungen eine rechtswirksame Ver-

1) vgl. für die Darstellung Hänel; Studien S. 69 ff.

pflichtung.[1]) Ohne Zustimmung des Landtags, also ohne ein Gesetz, konnten die Regierungen dem zu konstituierenden Parlamente nicht die Befugnis beilegen, mit ihnen eine Verfassung zu „vereinbaren". Die einzelnen Legislaturen mussten ihre Gesetzgebungsbefugnis dem Parlamente insoweit übertragen, dass dasselbe imstande war, mit den Regierungen die Verfassung für den Norddeutschen Bund festzusetzen. So suchte denn die preussische Staatsregierung die Zustimmung des Landtags in der Form zu erlangen, dass sie ihm den „Entwurf eines Wahlgesetzes für den Reichstag des Norddeutschen Bundes" am 13. August 1866 vorlegte mit der Forderung, dass der preussische Landtag dem zu wählenden Parlamente seine Gesetzgebungsmacht zwecks Vereinbarung einer Verfassung übertrage. Hier stiess indessen die Regierung auf ernsten Widerstand. Das preussische Abgeordnetenhaus wollte das gemeinsame Parlament nicht mit der Befugnis ausstatten, eine Verfassung mit den Regierungen zu vereinbaren, sondern nur zu beraten. Eine Befugnis, welche, wie Arndt[2]) treffend bemerkt, das Parlament auch ohne die Uebertragung seitens der Einzellegislaturen gehabt hätte. Dem Beispiel des preussischen Abgeordnetenhauses folgte die Mehrzahl der Einzellandtage, welche wie dieses „die Neigung, partikularistische Rechte dem gesamten Gemeinwesen gegenüber zu verklausulieren".[3]) nicht unterdrücken konnten. So wurde auch an dem Reichswahlgesetz z. B. in Preussen und Mecklenburg

1) vgl. Arndt: Staatsrecht. S. 28.

2) Arndt: a. a. O. S. 28.

3) Rede des Fürsten Bismarck in der Sitzung des preussischen Abgeordnetenhauses vom 12. September 1866 (zit. bei Laband S. 17).

amendiert, obgleich die Regierungen sich im Augustbündnis ausdrücklich verpflichtet hatten, die Wahlen auf Grund dieses Gesetzes vom 12. April 1849 statthaben zu lassen. Demungeachtet fügten sich die Regierungen. So wurde in Preussen das abgeänderte Wahlgesetz am 15. Oktober 1866 publiziert. Ebenso erfolgte die verfassungsmässige Feststellung und Publikation der Wahlgesetze in den übrigen Staaten, welche ebenfalls in ihrer Mehrzahl dem zu konstituierenden Reichstage nur beratende Befugnis gewährten.

Trotz dieser Schwierigkeiten konnte nunmehr die eine der im Augustvertrag übernommenen Verpflichtungen, gemeinsame Wahlen für das Parlament anzuordnen und dasselbe gemeinschaftlich einzuberufen, von allen Staaten erfüllt werden. Man kam hierauf der zweiten in Art. V des Vertrages übernommenen Verpflichtung nach, indem die Regierungen ihre Bevollmächtigten nach Berlin entsandten, welche daselbst am 15. Dezember 1866 zu einer vertraulichen Besprechung zusammentraten. Es wurde eine Einigung über einen dem Reichstag vorzulegenden „Entwurf der Verfassung des Norddeutschen Bundes" erzielt. Die allgemeinen Wahlen für die Reichstagsabgeordneten fanden am 12. Februar 1867 statt, und am 24. Februar wurde der — durch Patent vom 13. Februar 1867 berufene — Reichstag vom König von Preussen persönlich in Berlin eröffnet. Das Parlament nahm den Entwurf nach mannigfachen Abänderungen an, und noch am selben Tage — am 16. April 1867 — wurde der Entwurf, wie er aus der Schlussberatung des Reichstags hervorgegangen war, von den Regierungen angenommen. [1])

1) vgl. Arndt: a. a. O. S. 29.

Betrachten wir diese Vorgänge vom juristischen Standpunkte aus, so muss zugegeben werden, dass für die Errichtung des Norddeutschen Bundes, wenn auch politisch viel, so doch rechtlich nichts gewonnen war. Der Norddeutsche Bund war noch nicht existent geworden, konnte es schon um deswillen nicht sein, weil die Mehrzahl der Wahlgesetze dem Reichstage keine verfassungsvereinbarende, sondern nur verfassungsberatende Befugnis zugebilligt hatte. Der Reichstag konnte demnach nicht kontrahieren und Rechte und Pflichten übernehmen. Er war „im eigentlichen Sinne des Staatsrechts gar keine Volksvertretung“,[1]) die Regierungen konnten mit ihm eine Verfassung nicht vereinbaren, er war nur das Mittel, das die Vereinbarung einer Verfassung ermöglichen sollte. Mit Recht hat daher Zorn[2]) den verfassungsberatenden Reichstag vom 24. Februar 1867 eine „Versammlung von Notabeln der deutschen Nation“ genannt.

Am 16. April 1867 lag ein Verfassungsentwurf vor, der den Bestimmungen des Augustbündnisses gemäss unter Mitwirkung eines gemeinsamen Parlaments von den Regierungen festgelegt worden war. Damit waren die Vorarbeiten erledigt. Die Bundesverfassung wurde den einzelnen Landtagen zur gesetzmässigen Genehmigung vorgelegt, welche in allen Staaten erteilt wurde. Hierauf wurde die Bundesverfassung in allen Staaten als Gesetz publiziert mit der Bestimmung, dass diese Verfassung am 1. Juli 1867 in Kraft treten sollte.

1) Laband: a. a. O. S. 23.

2) Zorn: a. a. O. S. 23: a. A. Hänel: Studien: S. 71 f. insbesondere S. 73.

Welche rechtliche Bedeutung nun hat die Mitwirkung der Einzellandtage und die Publikation der Verfassung vom 16. April 1867 als Gesetz der einzelnen Staaten?

v. Seydel[1]) und Arndt[2]) behaupten, durch diese Publikationen sei die Verfassung des Norddeutschen Bundes übereinstimmendes Landesgesetz sämtlicher norddeutschen Staaten geworden. Aus dieser Auffassung folgert v. Seydel, dass alle Gesetze des Norddeutschen Bundes, welche ihre rechtliche Wirksamkeit von dieser Verfassung herleiten, ebenfalls Landesgesetze seien.[3]) Die Gesetzgebung des Norddeutschen Bundes ist somit nach v. Seydel nicht eine selbständige Gesetzgebung eines Staates, sondern nur eine gleichmässige Landgesetzgebung der verbündeten Norddeutschen Staaten. Hiernach wäre der Norddeutsche Bund kein Staat, denn ein solcher ist ohne eigene Verfassung und Gesetzgebung nicht denkbar, sondern ein auf der dauernden Wirksamkeit des Augustbündnisses beruhendes lediglich völkerrechtliches Vertragsverhältnis unter Staaten.

Die Theorie, dass die Verfassung des Norddeutschen Bundes durch die Publikationsgesetze übereinstimmendes Landesgesetz der verbündeten Staaten geworden sei, ist von Hänel[4]) als unrichtig nachgewiesen worden. Er sagt: „Der Inhalt der Bundesverfassung hatte die Koexistenz mehrerer Staaten zur wesentlichen Voraussetzung. Die rechtliche Regelung eines solchen Koexistenzverhältnisses liegt aber über den Bereich des Herrschaftsverhältnisses

1) v. Seydel: Komm. S. 15.
2) Arndt: Komm. z. R. V. S. 39 und St. R. S. 31.
3) a. A. Arndt: s. S. 86 u.
4) Hänel: Studien S. 54 und S. 76.

jedes einzelnen Staates und damit irgend eines Landesgesetzes hinaus. Der Norddeutsche Bund und seine Verfassung konnte darum auch nicht durch eine Summe übereinstimmender Partikulargesetze zur rechtlichen Existenz gelangen."

Und in der Tat ein Landesgesetz kann doch unmöglich Gegenstände regeln, welche gar nicht in das Herrschaftsgebiet des betreffenden Staates fallen.[1] Hierauf hat v. Seydel[2] repliziert, dass diese Teile der Verfassung eben nicht Gesetz im materiellen Sinne, sondern nur im formellen Sinne in den Einzelstaaten geworden wären. Diese Teile der Verfassung, welche den Herrschaftsbereich des einzelnen Staates überschreiten, seien Bundesrecht, „und dieses Bundesrecht mit der Wirkung des formellen Gesetzes auszustatten, ist nichts Unmögliches." Dies ist insofern richtig, als Staaten ihre eigenen Staatsverträge mit formeller Gesetzeskraft ausstatten können, niemals aber Verträge zwischen anderen Staaten. So bestimmt Art. 46 Abs. 2 der Reichsverfassung,[3] dass die Art. 42 bis 45, sowie Art. 46 Abs. 1, welche sich auf das Eisenbahnwesen beziehen, auf Bayern nicht anwendbar sind.[4] Sollen diese für Bayern gar nicht geltenden Vorschriften gleichwohl bayrisches Landesgesetz in formellem Sinne geworden sein?

Die Unrichtigkeit dieser Auffassung von dem Charakter der Verfassung des Norddeutschen Bundes als eines übereinstimmenden Landesgesetzes hat die Mehrzahl der

1) a. A. mit v. Seydel: Arndt: St. R. S. 30 und 34 f. und R. V. V. S. 39 f.

2) v. Seydel: Komm. S. 21.

3) Für welche das hier Gesagte in gleicher Weise gilt wie für die Verfassung des Norddeutschen Bundes.

4) vgl. Rosenberg: Arch. f. öffentl. R. Bd. 14 S. 334.

Schriftsteller, insbesondere auch Laband[1]) und Zorn[2]) ausgesprochen, welche in diesem Punkte ihre vollständige Uebereinstimmung mit Hänel konstatieren. Dagegen ist Arndt[3]) der Ansicht, dass die Verfassung des Norddeutschen Bundes als übereinstimmendes Landesgesetz entstanden, und dass dieses ihr Rechtsgrund sei. Die Folgerung v. Seydels, dass demzufolge alle Gesetze des Bundes nichts weiter als gleichmässige Landesgesetze wären, hat Arndt indessen nicht gezogen. In seinem Staatsrecht[4]) gibt Arndt dieser Ansicht folgenden Ausdruck: „Die Verfassung ist als übereinstimmendes Landesgesetz entstanden, dieses ist ihr Rechtsgrund; was aber demnächst auf Grund der Bundesverfassung geschehen sollte, kann kein blosses Landesrecht mehr sein.“ Wie ist es aber juristisch zu erklären, dass ein Landesgesetz plötzlich seine Natur als solches verleugnet und sich als Gesetz eines Bundes darstellt, dass sich das Gesetz eines Staates in das eines andern verwandelt? Eine solche Novation ist dem Staatsrecht unbekannt. Was seine Gültigkeit von einem Landesgesetze ableitet, kann nur Landesgesetz bleiben. Wer die Verfassung als übereinstimmendes Landesgesetz auffasst, wird notwendig zur Konstruktion des Staatenbundes gedrängt.

Wenn G. Meyer[5]) einen völkerrechtlichen Vertrag als Entstehungsgrund der Verfassung annimmt, ihr aber trotzdem die Wirksamkeit eines Bundesgesetzes beilegt, so

1) Laband: a. a. O. S. 25.
2) Zorn: a. a. O. S. 27.
3) Arndt: Staatsrecht S. 31 und Reichsverfassung S. 41.
4) a. a. O. S. 31.
5) G. Meyer: a. a. O. S. 175

ist dem ebensowenig zuzustimmen. Richtig sagt vielmehr v. Seydel:[1]) „Auch kann sich der Vertrag nicht in Gesetz, das Gesetz nicht in Vertrag in der Art verwandeln, dass zufolge dieser Verwandlung ein rechtlicher Zusammenhang zwischen beiden bestünde. Sie sind einmal grundverschiedene Dinge, und das Staatsrecht kennt keine Novation.

Nach Hänel[2]) hat die Mitwirkung der Landesvertretungen eine doppelte rechtliche Bedeutung: „Zunächst die Bedeutung der Prüfung und Anerkennung, dass die vorgelegte Bundesverfassung nach ihrem Inhalte und nach der Form ihrer Entstehung den durch das Augustbündnis begründeten Pflichten und Rechten entspreche.

Sodann die negative Funktion, diejenigen Bestimmungen der Verfassung und der Gesetze der Einzelstaaten auf verfassungsmässigem Wege ausser Wirksamkeit zu setzen, welche den in Aussicht genommenen unmittelbaren Wirkungen und Ermächtigungen des Norddeutschen Bundes und seiner Verfassung im Wege standen." Hiernach ist es nach der Ansicht Hänels unrichtig, die rechtliche Entstehung des Norddeutschen Bundes sowohl wie die verbindliche Kraft seiner Verfassung den Gesetzgebungsakten der einzelnen Staaten zuzusprechen. Indessen ist die erste Behauptung Hänels,[3]) wie auch Laband[4]) und v. Seydel[5]) hervorheben, tatsächlich unrichtig. Die Einzellandtage waren in ihren Entschliessungen der vereinbarten Ver-

1) v. Seydel: a. a. O. S. 16.
2) Hänel: Studien. S. 76.
3) Hänel: s. o.
4) Laband: a. a. O. S. 25.
5) v. Seydel: a. a. O. S. 17.

fassung gegenüber frei und nicht nur auf die Prüfung beschränkt, ob die Verfassung den im Augustbündnis übernommenen Verpflichtungen entspreche. Diese Freiheit hatten sich die Landtage ausdrücklich dadurch vorbehalten, dass sie dem „beratenden" Reichstage ihre Gesetzgebungsbefugnis nicht übertragen hatten. Auch findet sich in keinem Publikationspatente eine Andeutung, dass eine Prüfung in dieser Hinsicht erfolgt sei.

Wichtiger ist der zweite von Hänel hervorgehobene Punkt. Hiernach sollen die Landesgesetze, welche die Verfassung des Norddeutschen Bundes zum Inhalt hatten, lediglich die negative Bedeutung haben, das der Verfassung in jedem Staate widersprechende Landesrecht aufzuheben. Danach hätte, wie Laband[1]) treffend bemerkt, die Publikation in jedem Staate eine andere Wirkung geäussert, da ja in jedem Staate durch die Bundesverfassung ein anderer Inbegriff von Rechtsnormen aufgehoben wurde. Zudem heisst es in den Publikationspatenten, dass die Verfassung am 1. Juli 1867 in Kraft treten, und nicht, wie Hänel annimmt, dass das widersprechende Landesrecht am 1. Juli 1867 ausser Kraft gesetzt werden solle. Durch die Publikation der Verfassung wäre nach der Hänelschen Ansicht in die Rechtsordnung jedes Staates „ein ungeheures Loch geschlagen, eine positive, Schöpfung aber nicht vollführt worden. Es bleibt", wie Laband[2]) sich ausdrückt, „immer noch der Sprung über eine unüberbrückte Kluft übrig. Wie gewann die Bundesverfassung eine positive Grundlage der gesetzlichen

1) Laband: a. a. O. S. 26.
2) Laband: a. a. O. S. 26.

Geltung? Die blosse Zerstörung des Landesverfassungsrechts aller einzelnen Staaten kann ihr dieselbe doch nicht bieten?“ Nach Hänel[1]) wurde der Bund dadurch existent, dass die in der Bundesverfassung vorgesehenen „Organe des Wollens und Handelns ins Leben traten.“ Damit war der Bund organisiert, und das Publikandum vom 26. Juli 1867 ist nach Hänel ein Gesetz dieses neu errichteten Bundes, die Grundlage, auf welcher die rechtliche Verbindlichkeit seiner Verfassung beruht. Indessen es ist unmöglich, dass die Verfassung, welche bestimmt, welche Organe des Bundes ins Leben treten müssen, ihre Existenz wiederum diesen Organen verdankt. Die Organe entstehen durch die Verfassung, diese aber wiederum durch eine Tätigkeit der Organe. Mit Recht hat sowohl Laband,[2]) wie v. Seydel[3]) und andere hierin einen circulus vitiosus erblickt. Was aber die rechtliche Entstehung des Bundes auf Grund des erwähnten Publikandums anbelangt, so steht die Darstellung Hänels mit den historischen Tatsachen in geradem Widerspruch. Dieses Publikandum nämlich bestimmt ausdrücklich, dass die Bundesverfassung bereits am 1. Juli Gesetzeskraft erlangt habe. Eine Rückdatierung aber, wie sie Hänel[4]) annimmt, ist dem Wortlaute des Publikandums nicht zu entnehmen.

Von diesen Bedenken abgesehen, bietet die Hänel'sche Konstruktion noch folgende Schwierigkeit: Am 1. Juli war das Verfassungsrecht jedes Einzelstaats aufgehoben, soweit es im Widerspruch mit der Bundesverfassung stand.

1) Hänel: a. a. O. S. 76 und 77.
2) Laband: a. a. O. S. 26.
3) v. Seydel: a. a. O. S. 17.
4) Hänel: a. a. O. S. 33. (St.-R.)

Diese aber soll erst am 26. Juli Gesetzeskraft erlangt haben. Demzufolge hätten die norddeutschen Staaten 26 Tage nur eine zerstörte Verfassung gehabt, dieser Zustand aber ist mit dem Begriffe „Staat“ schlechterdings unvereinbar.[1]) Wie Laband[2]) treffend ausführt, dreht Hänel das logische Verhältnis um. Die Aufhebung der entgegenstehenden Landesgesetze ist nicht die Voraussetzung für die Einführung der Bundesverfassung, sondern umgekehrt: Durch Einführung der Bundesverfassung wird das mit ihr in Widerspruch stehende Landesrecht beseitigt.

Die Gründung des Norddeutschen Bundes lässt sich vielmehr mit Laband[3]) nur in folgender Weise konstruieren: Die Form des Gesetzes wird im modernen Staate zu einem doppelten Zwecke gewählt: einmal zur Aufstelluug einer Rechtsregel, sogenanntes materielles Gesetz oder Gesetz im materiellen Sinne und zweitens als Form staatlicher Willenserklärung, gleichviel welchen Inhalts, sogenanntes formelles Gesetz oder Gesetz in formellem Sinne. Der Norddeutsche Bund konnte nicht durch Aufstellung einer Rechtsregel oder eines Komplexes von Rechtsregeln zur Existenz gelangen, „sondern nur als eine Tat, als eine Rechtshandlung der norddeutschen Staaten“. Die Staaten hatten den Entschluss gefasst, einen Bund zu gründen, und sie erklärten und verwirklichten ihren Entschluss eben durch die Publikation der Bundesverfassung, denn nur so konnten sie ihrem Entschluss einen realen Inhalt geben. Wegen der tiefgreifenden Aenderungen aber, welche der

1) vgl. hierzu Laband: a. a. O. S. 29. Anm. 1.
2) Laband: a. a. O. S. 26.
3) Laband: a. a. O. S. 27, im wesentlichen übereinstimmend Zorn: a. a. O. S. 29.

Eintritt in den Norddeutschen Bund für die Verfassung jedes Staates bedeutete, erging dieser Entschluss in allen Staaten in der Form eines verfassungsändernden Gesetzes. Hiernach ist nicht die Norddeutsche Bundesverfassung übereinstimmendes Landesgesetz der Einzelstaaten geworden, sondern ihr Entschluss, in den Norddeutschen Bund eintreten zu wollen, ist von allen Einzelstaaten übereinstimmend erklärt worden.

So entstand durch gleichzeitigen Eintritt aller norddeutschen Staaten am 1. Juli 1867 der Norddeutsche Bund. Damit war der Augustvertrag erfüllt, wie entgegen v. Seydel zu bemerken ist. An seine Stelle trat das neue „Bundesverhältnis", der neue „Bund." Mit dem 1. Juli 1867 hörte das Vertragsverhältnis auf, und die staatsrechtliche Organisation trat an seine Stelle. „Es ist positiv unrichtig", sagt Zorn[1]) „anzunehmen, der Augustvertrag sei auf Begründung immerwährender Verpflichtungen gerichtet gewesen, während er doch, soweit er das Bundesverhältnis betraf, nur auf eine einzige höchstens im Zeitraume eines Jahres zu erfüllende Leistung sich bezog". Die Leistung war mit Begründung des Bundes erfüllt worden, und somit kann der Augustvertrag seit dem 1. Juli 1867 nur noch eine historische, keine rechtliche Bedeutung mehr beanspruchen.

Die Theorie v. Seydels, welche die staatsrechtliche Natur des Norddeutschen Bundes auf die fortdauernde Geltung des Augustvertrages stützt, steht mit dem Wortlaut dieses Vertrages in geradem Widerspruch, denn die Dauer dieses Bündnisses ist in Art. VI des Vertrages

1) Zorn: a. a. O. S. 20.

festgesetzt „bis zum Abschluss des neuen Bundesverhältnisses, eventuell auf ein Jahr, wenn der neue Bund nicht vor Ablauf eines Jahres geschlossen sein soll". Von einer perpetua causa des Augustbündnisses, wie sie v. Seydel[1]) trotzdem annimmt, kann somit keine Rede sein.

So hat denn auch die grosse Mehrzahl der Schriftsteller die staatliche Natur des Norddeutschen Bundes anerkannt und seiner Verfassung den Charakter eines Gesetzes beigelegt, welches seine Kraft schöpft nicht aus dem Willen der einzelnen Staaten, sondern aus dem Willen des Bundes als einer über den einzelnen stehenden Macht. Es erhebt sich hier eine Schwierigkeit, nämlich die Beantwortung der Frage: Welches ist der Rechtsgrund, dem die Bundesverfassung ihre verbindliche Kraft verdankt? Der Norddeutsche Bund steht seit dem 1. Juli 1867, also seit dem Eintritt der Norddeutschen Staaten diesen als übergeordnetes Rechtssubjekt gegenüber, sie also konnten die Verfassung gemeinsam nicht sanktionieren; die Sanktion musste von dem neuen Staate selbst ausgehen. Indessen ohne eine Verfassung konnte der Norddeutsche Bund nicht entstehen. Er schöpft sein Leben aus der Verfassung, wie soll er der Verfassung das Leben geben?

Zorn[2]) hat die Lösung dieses Problems gesucht, ausgehend von dem Satze, dass die Staatsgewalt stets das Primäre, die Ordnung der Gewalten im Staate (Aristoteles Pol. IV, 4) oder die Verfassung das Sekundäre sei. Hiernach „trat zuerst die neue Staatsgewalt faktisch ins Leben; diese neue Staatsgewalt hat sofort eine Verfassung, durch

1) v. Seydel: Komm. S. 15.

2) Zorn: a. a. O. S. 34.

welche sie sich konstitutionell beschränkte, erlassen."[1]) Also zuerst die Staatsgewalt, dann erst, wenn auch sofort nachher, die Verfassung. Dieses ist unmöglich, denn es gibt keinen Staat auch nur einen Augenblick ohne Verfassung. Zudem: Wäre diese Konstruktion richtig, dann hätte der Norddeutsche Bund einen Moment die allumfassende Gewalt eines Einheitsstaates gehabt, dann hätten die Einzelstaaten ihre Herrschaft vom Reiche delegiert erhalten, dann wäre ihre Verfassung nur ein Komplex von Rechtsnormen innerhalb der ihnen vom Reich zugewiesenen Kompetenzsphäre, ein Negativ-Abdruck der Reichsverfassung. Dann allerdings wären die Einzelstaaten keine Staaten mehr und zwar nicht nur deshalb — wie Zorn meint — weil sie ihre Souveränetät verloren hätten, sondern weil sie weder Herrschaftsgewalt, noch Gebietshoheit besitzen dürften, welch letztere ihnen Zorn inkonsequenterweise gleichwohl zuspricht. Auf S. 80 seines Staatsrechts spricht Zorn als Folgerung aus Art. 78 der Reichsverfassung den Satz aus, dass die den Einzelstaaten verbliebene Rechtssphäre staatsrechtlich als eine vom Reich abgeleitete zu betrachten sei. Dieses unrichtige Resultat folgt schon ohne weiteres aus der Zornschen Konstruktion der Entstehung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches, welche in der Tat die Sachlage auf den Kopf stellt. Mit Recht nennt Hänel[2]) diese Konstruktion „eine vollkommene Verkehrung des Rechts- und Tatbestandes der Gründungsakte", und weiter: „die Einzelstaaten im genauen Gegenteile waren es, welche die durch die vorgesehene Verfassung geforderten Rechte dem Reiche übertrugen, um

1) Zorn: a. a. O. S. 35.
2) Hänel: Staatsrecht S. 799.

im Besitze aller dadurch nicht berührten Befugnisse zu demselben Rechte zu verbleiben, zu dem sie ihnen bisher zustanden."

Zorn[1]) gibt Laband gegenüber zu, dass der neue Bundesstaat seine Verfassung tatsächlich „gleich mit auf die Welt gebracht" habe, wie kann er sie dann erst nach seiner Konstituierung erlassen haben? Wenn etwas tatsächlich als richtig anerkannt wird, so muss auch die juristische Konstruktion davon ausgehen.

Wir haben die Staatsgewalt als eine ursprüngliche definiert. Demnach muss die Entstehung eines Staates, wie die eines Menschen, etwas Tatsächliches, nicht weiter Ableitbares sein.[2]) Die Vorgänge bis zur Entstehung des Staates lassen sich wohl rechtlich verfolgen, wie die vorliegende Untersuchung bewiesen hat, aber nur bis zur Schwelle seiner Entstehung.

Die Verfassung eines Staates aber ist aufs engste mit der Staaatsgewalt verknüpft, es gibt keine Staatsgewalt ohne eine Verfassung und keine Verfassung ohne eine Staatsgewalt. Der Norddeutsche Bund entstand zugleich mit seiner Verfassung. „Er hat", wie Laband[3]) sagt, „gleich bei seiner Geburt seine Konstitution und Organisation mit auf die Welt gebracht." Nach einem Gesetzgebungsakt, durch welchen die Verfassung des Norddeutschen Bundes ihre verbindliche Kraft erlangt hat, wird man somit vergebens suchen. Durch einen tatsächlichen Vorgang entstand der neue Bundesstaat und seine Verfassung.

1) Zorn: a. a. O. S. 32.
2) vgl. Jellinek: a. a. O. S. 264 ff., S. 357.
3) Laband: a. a. O. S. 32.

Art. 79 Abs. 2 der Verfassung des Norddeutschen Bundes enthält die Bestimmung: „Der Eintritt der süddeutschen Staaten oder eines derselben in den Bund erfolgt auf Vorschlag des Bundespräsidiums im Wege der Bundesgesetzgebung.“ Der Urheber dieses Artikels, der Abgeordnete Lasker erläuterte diese Vorschrift dahin:[1]) „Wir wollen durch unser Amendement ausdrücken, dass wir den Beitritt der süddeutschen Staaten nicht für eine Veränderungen der Bundesidee halten, dass also dieser Beitritt nichts weiter ist als eine innere Angelegenheit, welche geregelt wird nicht durch Aenderung der Verfassung, sondern durch Gesetze.“

So war von vornherein die Aufnahme der süddeutschen Staaten in den Norddeutschen Bund vorgesehen. Die Versailler Novemberverträge, welche nach dem glorreich beendeten französischen Kriege zwischen dem Norddeutschen Bunde einerseits und den süddeutschen Staaten andrerseits geschlossen wurden, bilden ein Analogon zu dem Augustbündnis. Zur Errichtung des deutschen Bundes, Deutschen Reiches, waren aber nicht mehr die langen Vorbereitungen notwendig, welche zur Gründung des Norddeutschen Bundes führten. So brauchte man insbesondere nicht mehr nach einer Verfassung für diesen Bund zu suchen, da eine solche bereits in der Verfassung des Norddeutschen Bundes als Grundlage gegeben war. Es bedurfte nur noch der Zustimmung der Volksvertretungen zu den Novemberverträgen, um den Bund mit der Verfassung des Norddeutschen Bundes in der durch die Verträge modifizierten Form als rechtlicher Grundlage zur Entstehung zu bringen. Diese Genehmigung

1) Sten. Ber. des verfass. Reichstages S. 685.

der gesetzgebenden Faktoren erfolgte im Norddeutschen Bunde nach der besonderen Bestimmung des Art. 79 im Wege der einfachen Bundesgesetzgebung, in den süddeutschen Staaten in der Form eines verfassungsändernden Gesetzes. In dieser Form erfolgte der Eintritt der süddeutschen Staaten in den Norddeutschen Bund. Nur dieser Eintritt war das Objekt der Gesetzgebung in den einzelnen Staaten, die Bundeseinrichtungen liegen ausserhalb der Staatsgewalt und der Gesetzgebungsbefugnis jedes einzelnen Staates und können somit nicht den Inhalt eines Landesgesetzes bilden.

Das Bundesgesetz bedeutet die Aufnahme der süddeutschen Staaten in den Norddeutschen Bund, die Einzelgesetze der Südstaaten ihren Eintritt in denselben. Auch die gewählte Form entsprach in sämtlichen Staaten diesem Vorgange: In den süddeutschen Staaten wie im Norddeutschen Bunde wurde nicht die Bundesverfassung als solche gesetzlich sanktioniert, sondern nur die Verträge, denen die Bundesverfassung als Beilage beigefügt war.[1]) Diese Gesetzespublikationen haben daher ebensowenig und aus demselben Grunde den Charakter übereinstimmender Landesgesetze, wie seinerzeit die Verfassung des Norddeutschen Bundes durch ihre Publikation als Gesetz der verbündeten Norddeutschen Staaten gleichmässiges Landesgesetz derselben wurde. Sie stellen vielmehr eine Handlung dar, durch welche der Norddeutsche Bund, Hessen, Baden, Württemberg und Bayern in Erfüllung der unter ihnen wirksamen Verträge den deutschen Bund, das Deutsche Reich errichteten. So entstand das Deutsche Reich am 1. Januar 1871 und

1) vgl. Laband: a. a. O. S. 44.

seine Verfassung zugleich mit ihm, wie seinerzeit der Norddeutsche Bund am 1. Juli 1867 zugleich mit seiner Verfassung ins Leben trat.

Die Verfassung aber war in ihren Grundlagen zerstreut in einem Bundesgesetze und in den Novemberverträgen. Dieser Uebelstand wurde dadurch beseitigt, dass durch das Publikationsgesetz vom 16. April 1871 an die Stelle der in vier Urkunden auseinandergerissenen Verfassungsbestimmungen ein einziges Dokument, die „Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich" trat mit Gesetzeskraft vom 4. Mai 1871. Dieselbe stellt in materieller Hinsicht „keine neue Verfassung dar, vielmehr nur eine berichtigte Beurkundung."[1]) Sie ist aber ein in verfassungsmässiger Form ergangenes Reichsgesetz und tritt als solches an die Stelle der in verschiedenen Urkunden niedergelegten, am 1. Januar 1871 in Kraft getretenen Verfassung. Bereits am 1. Januar 1871 waren die Novemberverträge erfüllt,[2]) und ein Gesetz an die Stelle des Vertrages getreten, wenngleich dieses Gesetz es nicht der Form nach war. Am 1. Januar 1871 war das Deutsche Reich mit einer Verfassung als Grundlage seiner rechtlichen Existenz entstanden, aus der es seine Gesetzgebungsmacht schöpft, auf welcher auch die Reichsverfassung vom 16. April 1871 beruht. Dass die Erfüllung der Verträge bereits am 1. Januar 1871 erfolgt sei, wird von Arndt[3]) und Hänel[4]) bestritten. Indessen mag die

1) vgl. Mejer: Einl. S. 334.

2) vgl. Laband: a. a. O. S. 46, a. A. Arndt und Hänel vgl. die folgende Seite.

3) Arndt: St. R. S. 37.

4) Hänel: Studien. S. 89 und St. R. S. 53.

Wissenschaft auch hierüber zweifeln, unzweifelhaft feststehend bleibt die Tatsache, dass „die Verfassung des Deutschen Reiches, wie sie endgültig die dem Reichsgesetze vom 16. April 1871 beigefügte Urkunde enthält, gegenwärtig zu ihrem ausschliesslichen Entstehungsgrund ein Gesetz hat und zwar ein Reichsgesetz, welches lediglich von Reichswegen und nirgends in der Form des Partikulargesetzes publiziert ist.“ [1])

„Die Verträge“, sagt Arndt,[2]) „können nur noch als Auslegungsmaterial dienen und haben für die einzelnen Bundesmitglieder lediglich eine politische und moralische Bedeutung. — Rechtlich aber binden nicht mehr diese Verträge die Behörden und die Untertanen im Deutschen Reiche, sondern nur die Verfassung und die in Gemässheit dieser erlassenen Gesetze und Verordnungen.“ Zudem: Wenn die vertragschliessenden Teile ein Vertragsverhältnis dauernder Art hätten begründen wollen, hätten sie für die definitive Redaktion der unter ihnen geltenden Bestimmungen nicht die Form einer Verfassung, sondern die eines Vertrages gewählt.

Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass in Art. 79 Abs. 2 der Verfassang des Norddeutschen Bundes die Aufnahme der süddeutschen Staaten in Aussicht genommen war. Durch ihre Aufnahme in den Norddeutschen Bund sollte die diesem zu Grunde liegende „Bundesidee“ nicht verändert werden, wie der Abgeordnete Lasker sich seinerzeit äusserte. Das Deutsche Reich ist nichts anderes, als der erweiterte Norddeutsche Bund. Ersterer hatte, wie bewiesen, eine Herrschaftsgewalt, eine

1) Hänel: a. a. O. S. 89.
2) Arndt: St. R. S. 41.

Verfassung, er bestand aus früher zum deutschen Bunde gehörenden Staaten, hatte also ein Volk und ein Gebiet als seine natürlichen Substrate. Er war sonach ein Staat. Gilt dieses vom Norddeutschen Bunde, so muss es ebenso vom Deutchen Reiche gelten, denn nach richtiger und herrschender Ansicht besteht zwischen beiden Rechtskontinuität. Das Deutsche Reich ist kein „staatsrechtlicher Neubau, sondern nur der weitere Ausbau eines schon fertigen Hauses, in welchem für neue Bewohner neue Räume geschaffen wurden. Es kann kein Zweifel an der Rechtskontinuität des Norddeutschen Bundes und des beabsichtigten neuen Bundes erhoben werden. Beide sind dasselbe Rechtssubjekt.“ [1])

In demselben Sinne äusserte sich auch der Abgeordnete Miquel am 7. Dezember 1870:[2]) „Ich sehe die Sache so an, dass das Rechtssubjekt, welches Vermögen und Schulden hat, der Norddeutsche Bund, nicht untergeht, sondern bestehen bleibt, dass nur andere Staaten hinzutreten auf Grund der Bundesverfassung selber, auf Grund des bekannten Art. 79 der Bundesverfassung, und dass daher das Rechtssubjekt dasselbe bleibt.“ Diese Worte fanden alsbald die Bestätigung des Ministers Delbrück.

Es ist somit aus den Vorgängen bei Gründung des Norddeutschen Bundes als des Deutschen Reiches die Tatsache mit Sicherheit festzustellen, dass sowohl der Norddeutsche Bund, als das Deutsche Reich Staaten sind. Die Auffassung, dass beide Staatenbünde seien, findet in ihrer Entstehungsgeschichte und in der Absicht der Beteiligten keinerlei Anhaltspunkte. Die Entstehungsgeschichte hat

1) H. Schulze: a. a. O. S. 172.

2) Sten. Ber. des Reichstags ausserordentl. Session 1870 S. 132 (cit. bei Arndt: St. R. S. 37).

ferner erwiesen, dass der Norddeutsche Bund sowohl wie das Deutsche Reich durch den Zusammenschluss von Staaten entstanden sind. Eine Auffassung, welche den Staaten ihren Charakter als solche darum abspricht, weil sie durch ihren Zusammentritt die Souveränetät verloren hätten, kann hier nicht weiter in Betracht kommen, da, wie bereits bewiesen, die Staatsqualität völlig unabhängig ist von dem Erfordernis der Souveränetät. Die norddeutschen Staaten vor Errichtung des Norddeutschen Bundes und die süddeutschen Staaten vor ihrem Eintritt in den Norddeutschen Bund waren Staaten und nach zweifellos richtiger Ansicht souveräne Staaten. Sie besassen ein Volk, ein Gebiet, eine eigene Verfassung, sie hatten freies Verfügungsrecht über ihr Gebiet und Herrschaftsgewalt über dessen Bewohner. Diese begrifflich notwendigen Merkmale des Staates haben die Staaten auch nach Errichtung des Norddeutschen Bundes bezw. des Deutschen Reichs behalten. Die Konstruktion der Reichsgründung, wie sie Zorn[1]) versucht hat, hat allerdings den Einzelstaaten weder eine eigene Herrschaftsgewalt, noch eine eigene Verfassung zugesprochen und somit ihren Staatscharakter negiert. Diese Auffassung ist aber, wie bereits dargetan, eine der historischen Tatsachen widersprechende. Die Einzelstaaten sind älter als das Reich, sie können darum weder ihre Herrschaftsrechte noch ihre Verfassung vom Reiche empfangen haben.

Die Entstehungsvorgänge berechtigen uns also zu dem Schluss, dass der Norddeutsche Bund und das Deutsche Reich weder Staatenbünde noch Einheitsstaaten, vielmehr aus Staaten zusammengesetzte Staaten sind. In Staaten-

1) Zorn: a. a. O. S. 34f.

staaten aber ist die Zentralgewalt souverän, und da die Souveränetät unteilbar und unbeschränkbar ist, können es um deswillen nicht die Einzelstaatsgewalten sein.

Dieses aus den Entstehungsvorgängen in abstracto gewonnene Resultat findet in concreto in den Bestimmungen der Reichsverfassung seine ausdrückliche Bestätigung und Ergänzung.

Die Eingangsworte der Verfassung des Deutschen Reichs lauten: „Seine Majestät der König von Preussen im Namen des Norddeutschen Bundes, Seine Majestät der König von Bayern, Seine Majestät der König von Württemberg u. s. w. schliessen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes. Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen und wird nachstehende

Verfassung

haben."

Hierzu sagt v. Seydel:[1]) „Der Eingang der Verfassung scheint nicht dafür (für die Begründung eines neuen Staates) zu sprechen, denn da ist von Begründung eines ewigen Bundes die Rede." Der blosse Ausdruck „Bund" spricht aber noch in keiner Weise etwas darüber aus, ob die Absicht der Beteiligten nur auf die Begründung eines Vertragsverhältnisses oder die Schöpfung eines neuen Staates gerichtet war. Es steht in dem Eingang der Verfassung nicht „die deutschen Souveräne schliessen einen

1) v. Seydel: Komm. z. R. V. S. 19.

Bundesvertrag", wie v. Seydel[1]) meint. Allerdings gehören die Eingangsworte zur Verfassung, denn sie stehen unter der Ueberschrift „Verfassung des Deutschen Reichs". Auch darin kann man Zorn[2]) nicht Recht geben, dass hierin eine „juristische Inkorrektheit" liege, wenigstens bleibt Zorn jeden Beweis dieser Behauptung, auf die zu rekurrieren doch nur in letzter Linie zulässig wäre, schuldig. Indessen ist die grosse Mehrzahl der Schriftsteller mit Zorn darüber einig, dass diese Worte, wenn auch integrierender Bestandteil der Verfassung, so doch nur enuntiativ gemeint sind. Aber selbst ihre dispositive Natur zugegeben, so wäre aus diesen Worten allein nichts zu entnehmen, was die Vertragsnatur des Norddeutschen Bundes bezw. des Deutschen Reichs erweisen könnte. Legen wir die vertragsmässige Auffassung für den Norddeutschen Bund zu Grunde, so war die Aufnahme der Südstaaten in den Bund auf dem Wege der Bundesgesetzgebung gemäss Art. 79 der Verfassung des Norddeutschen Bundes zweifellos eine starke Anomalie. Geben wir auch zu, dass dieselbe mit dem von Seydel behaupteten Vertragsverhältnis unter den norddeutschen Staaten nicht in direktem Widerspruch steht, so hätte doch in der Reichsverfassung dieses Vertragsverhältnis der norddeutschen Staaten untereinander festgehalten und auch den süddeutschen Staaten gegenüber hervorgehoben werden müssen.[3]) Indessen fehlt in dem Eingange der Reichsverfassung die Aufzählung der einzelnen norddeutschen Staaten und damit jeder Anhaltspunkt, der einen Schluss auf ein unter

1) v. Seydel: a. a. O. S. 27.
2) Zorn: a. a. O. S. 60.
3) vgl. Hänel: Studien. S. 96.

ihnen bestehendes Vertragsverhältnis gerechtfertigt erscheinen liesse. Auch erscheint ein solches zwischen den einzelnen norddeutschen und süddeutschen Staaten nach dem Wortlaut der Eingangsformel und nach dem Gange der Verhandlungen über die Verfassungsverträge als ausgeschlossen. Will also Seydel trotzdem aus den Eingangsworten ein Vertragsverhältnis ersehen, so kann es sich nur um ein solches zwischen dem Norddeutschen Bund und den Südstaaten handeln. Daraus würde eine Sonderstellung der süddeutschen Staaten im Deutschen Reiche resultieren, welche sich von der Rechtsstellung der norddeutschen Staaten in wesentlichen Punkten unterschiede. Daraus würde insbesondere folgen, dass Hessen mit seinen Teilen nördlich des Mains als Mitglied des Norddeutschen Bundes zu seinem südlich des Mains gelegenen Gebiet im Vertragsverhältnis stände. „Zu der Annahme einer solchen Sonderstellung und Abnormität," darin ist Hänel[1]) beizustimmen, „würden uns nur die stärksten Beweise nötigen können, für welche keine Andeutung vorliegt." Die Eingangsworte der Reichsverfassung sind sonach — selbst abgesehen von ihrem bloss enuntiativen Charakter — vollkommen ungeeignet, um die Vertragsnatur des Deutschen Reiches zu erweisen.

Auch aus dem Umstande, dass einzelne Artikel der Reichsverfassung in Vertragsform gekleidet sind, wie Art. 42: „Die Bundesregierungen verpflichten sich" u. s. w. (s. auch Art. 10, 35 Abs. 2, 36 Abs. 3, 37, 49 u. a.) ist nichts zu entnehmen, was für ein Vertragsverhältnis spräche. Denn gerade die allerwichtigsten Vorschriften, z. B. über Gesetzgebung, Militär-, Zoll-, und Steuer-

1) Hänel: a. a. O. S. 99.

wesen sind nicht in Vertragsform gekleidet, und ferner bedeutet die Uebernahme von vertraglichen Verpflichtungen in die Reichverfassung, dass sie aufgehört haben, Vertragsrecht zu sein und Verfassungsrecht geworden sind.[1])

Art. 1 der Reichsverfassung beginnt mit den Worten: „Das Bundesgebiet besteht aus den Staaten“ usw. Auch sonst sind Preussen, Bayern, Sachsen usw. in allen unsern Gesetzen stets als „Staaten“ bezeichnet. § 15 G. V. G. bestimmt: „Die Gerichte sind Staatsgerichte“, es gibt u. a. ein Gesetz „über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870.“ Der Gesetzgeber erkennt also die Staatsqualität der Bundesstaaten an, wie entgegen Zorn und Hänel zu bemerken ist. Ein Sprachgebrauch, der in die juristisch geschulten und höchsten Kreise eines Staates hineingreift, der selbst in seinen Gesetzen Anwendung findet, wiederlegt schon von sich aus jede entgegenstehende Auffassung. Die deutschen Bundesstaaten sind vielmehr Staaten wie das Deutsche Reich, denn auch sie haben ausser den übrigen Begriffsmerkmalen des Staates, wie bereits dargetan, eine ursprüngliche Herrschgewalt, auch sie haben Gebietshoheit. Nur die einzelnen Staaten selbst haben das Verfügungsrecht über ihr Gebiet, nur sie selbst können „über ihr Sein, Anderssein oder Nichtsein bestimmen“[2]) oder — soweit die Zuständigkeit des Reiches begründet ist — die Gesamtheit eben dieser Staaten. Auch nach Laband,[3]) dem Mejer[4]) zustimmt, „ist das Reich nicht befugt, die

1) vgl. hierzu Arndt: Staatsrecht. S. 42.
2) Arndt: Staatsrecht. S. 39.
3) Laband: a. a. O. S. 183.
4) Mejer: Einleitung. S. 342.

Grenzen der einzelnen deutschen Staaten ohne ihre Zustimmung zu verändern. Die Integrität der Mitglieder des Reiches steht nicht zur Verfügung der Reichsgewalt; die Mitglieder haben vielmehr ein verfassungsmässiges Recht, dass das Reich ihre Integrität schütze." Selbst Zorn,[1]) der doch den Bundesstaaten ihren Charakter als Staaten abspricht, hat sich entschieden für ihre Gebietshoheit ausgesprochen. Nichts mehr aber auch nichts weniger bedeutet die bekannte Aeusserung des Fürsten Bismarck.[2]) dass „die Souveränetät, die Landeshoheit, die Territorialhoheit bei den einzelnen Staaten verblieben ist."

Die deutschen Bundesstaaten aber haben eine Macht geschaffen, ein Reich, das sie alle umschliesst, mit selbständigen Behörden und Organen der Gesetzgebung. Der Bundesrat ist der Träger der Staatsgewalt im Reiche, er besteht aus den Vertretern der Regierungen sämtlicher Bundesstaaten. Sein Wille ist das Produkt der in ihm zum Ausdruck kommenden Willen der Einzelstaaten. Indessen ist der Bundesrat nicht ein gemeinschaftliches Organ der Einzelstaaten in dem Sinne, dass demselben gewisse Befugnisse zur Ausübung übertragen sind. Seine Beschlüsse stellen sich nicht als die Summe der Beschlüsse der Einzelregierungen oder ihrer Majorität dar, sie können durch einen Austausch übereinstimmender Erklärungen der Einzelregierungen nicht ersetzt werden. Der Bundesrat ist vielmehr ein eigenes Organ des Reiches[3]) ein

1) Zorn: S. 136 l. c.

2) Sitzung des Reichstages vom 1. April 1871; Sten. Ber. S. 95.

3) vgl. insbesondere Arndt: Komm. zur R.-V. S. 110: „Der Bundesrat ist nicht zugleich Organ des Reiches und der Bundesstaaten, sondern nur Organ des Reiches." a. A. Laband und Brie.

Organ, das seine Machtbefugnisse der Herrschaftsgewalt des Deutschen Reiches, nicht der der Einzelstaaten entlehnt. Er stellt auf Grund des Art. 5 der Reichsverfassung zusammen mit dem Reichstag den Gesetzgebungsapparat des Deutschen Reiches dar. Nach Art. 29 der Reichsverfassnng sind: „Die Mitglieder des Reichstags Vertreter des gesamten Volkes.“ Sie sind nicht etwa Vertreter der Bevölkerung des Bundesstaates, dem sie angehören. Der Reichstag besteht nicht aus Vertretern der Bundesstaaten, sondern er stellt eine einheitliche Vertretung des gesamten deutschen Volkes dar. So wenig wie die Beschlüsse des Bundesrats durch übereinstimmende Beschlüsse der Einzelregierungen, so wenig kann ein Reichstagsbeschluss durch übereinstimmende Beschlüsse der Einzellandtage ersetzt werden. Auch kann ein Reichsgesetz nicht dadurch aufgehoben werden, dass sämtliche Einzelstaaten seine Aufhebung beschliessen, wenn nicht der Reichstag hierzu seine Einwilligung erteilt.[1]) Ein Reichsgesetz entlehnt seine Kraft einer Gesamtmacht, nicht einer Macht, welche sich darstellt als eine Summe der einzelnen Staatsgewalten, und kann darum auch nur durch einen Akt der Gesammtmacht seine Wirksamkeit verlieren.

Die Gesetzgebung des Reiches steht nach Art. 2 der Reichsverfassung über der der Einzelstaaten. Die Reichsgesetze gehen den Landesgesetzen vor, und der Umfang der Reichskompetenz auf dem Gebiete der Gesetzgebung ist ein bedeutender. Der in Art. 4 der Reichsgesetzgebung zugewiesene Wirkungskreis ist von so umfassender Natur, dass es, wie Laband[2]) mit Recht hervorhebt, „fast keine

1) vgl. Laband: a. a. O. S. 85.
2) Laband: a. a. O. S. 86.

Seite in dem staatlichen Leben der Bundesglieder geben kann, die nicht direkt oder indirekt von dieser Kompetenz betroffen würde." Betrachten wir nur No. 13 des angezogenen Artikels, so finden wir die Gesetzgebung über das gesamte bürgerliche Recht, das Strafrecht und das Prozessrecht der Kompetenz des Reiches unterstellt. Schon Art. 4 in Verbindung mit Art. 2 macht eine Anschauung unhaltbar, welche ein Vertragsverhältnis zwischen den deutschen Bundesstaaten und damit ihre Souveränetät behauptet. Wo fände sich ein Sozietätsverhältnis, das unter Anerkennung des Majoritätsprinzips dem Mehrheitswillen einen Machtbereich von derartigem Umfange und derartiger Wichtigkeit überliesse? Bei jedem Gesellschaftsverhältnis ist die Erreichung bestimmter, begrenzter Zwecke das Ziel, und handelt es sich dabei auch oft um Angelegenheiten von bedeutender Wichtigkeit und Tragweite, so erscheinen diese doch immerhin klein im Verhältnis zu den Lebensaufgaben und Lebenszwecken eines Staates. Einem Staat, welcher hinsichtlich seiner wichtigsten Lebensfunktionen die bindende Kraft eines Majoritätswillens anerkennt, kann nicht die Absicht unterstellt werden, er habe mit Gleichberechtigten zur gemeinsamen Durchführung bestimmter Zwecke und Absichten ein Gesellschaftsverhältnis eingehen wollen. Zu einer solchen Annahme ist Art. 4 von zu umfassender und zu dehnbarer Natur. Allerdings Art. 4 ist nicht allumfassend. Art. 4 in Verbindung mit Art. 2 allein berechtigt uns nicht zu dem Schlusse, den Rosin[1]) hieraus zieht, dass das Reich souverän sei. Mit der Erkenntnis, dass diese Beschränkung (durch Art. 4 der

2) Rosin: a. a. O. S. 271 f.

Reichsverfassung, der trotz seines grossen Umfangs immerhin eine Begrenzung enthält) „eine dem Wesen des Reiches immanente", nicht durch die fortdauernd darauf gerichtete Willensbetätigung der Einzelstaaten hervorgerufene sei, ist, wie bereits gezeigt, nichts geholfen. Tatsache bleibt, dass das Reich trotz der grossen Ausdehnung der ihm in Art. 4 zugewiesenen Kompetenz durch eben diesen Artikel in seiner Kompetenz beschränkt, also nicht souverän wäre. So sagt auch Zorn:[1]) „Wäre die Kompetenz der Zentralgewalt eine einfürallemal definitiv und fest abgegrenzte, gleichsam ein eiserner Bestand von einzelnen der Zentralgewalt zugeschiedenen Materien ohne jede Möglichkeit der Kompetenzerweiterung, dann besässe das Reich nicht die höchste Gewalt, wäre nicht souverän."

Aber diese Möglichkeit der Kompetenzerweiterung ist vorhanden. Der erste Satz des Art. 78 der Reichsverfassung bestimmt: „Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung." Das Reich kann sonach seine Kompetenz durch Majoritätsbeschluss ausdehnen. Dass die hierzu erforderliche Majorität nach dem zweiten Satze des genannten Artikels eine verstärkte ist, ist politisch zweifellos von grosser Bedeutung, rechtlich kommt es nur darauf an, dass nicht Einstimmigkeit aller Bundesstaaten erforderlich ist. Mit der Bestimmung des Art. 78 fällt jede der Kompetenz des Reiches gesetzte Schranke,[2]) es liegt nur in dem Willen des Reiches, ob

1) Zorn: a. a. O. S. 76.

2) Es ist ein unzulässiger Einwand, dass die Kompetenz des Reiches ihre Schranke finde an der Existenz der Einzelstaaten, denn das Deutsche Reich ist ein Bundesstaat, und somit muss der Begriff des Bundesstaats auch der Frage nach seiner Kompetenz-Kompetenz zu Grunde gelegt werden.

es den Umfang der ihm in Art. 4 gesetzten Kompetenz aufrecht erhalten oder noch weiter ausdehnen will. Auch die Eingangsworte der Verfassung, die ja lediglich enuntiative Bedeutung haben, können nicht als Schranke des Art. 78 angesehen werden. „Aus denselben kann daher keine Kompetenzbeschränkung des Deutschen Reiches hergeleitet und insbesondere nicht gefolgert werden, dass eine etwaige Ausdehnung der Reichszuständigkeit über die angegebenen Ziele einen neuen Verfassungsvertrag (Einstimmigkeit aller Staaten) notwendig mache.“ [1]) Auch v. Seydel hat in der zweiten Auflage seines Kommentars zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich [2]) die Ansicht fallen lassen, dass die Eingangsworte — die in ihrer allgemeinen Fassung zudem auch bei dispositivem Charakter gar nicht dazu geeignet wären — eine rechtliche Grenze für die nach Art. 78 möglichen Verfassungsänderungen darstellen. Somit konstatiert Art. 78 die Möglichkeit einer unbeschränkten Kompetenzerweiterung für das Reich. Nur durch seinen Willen bestimmt das Reich über seine Zuständigkeit: „ausschliessliche Bestimmbarkeit durch eigenen Willen“ aber ist Souveränetät. „In dieser Rechtsmacht des Staates über seine Kompetenz liegt die oberste Bedingung der Selbstgenugsamkeit, der Kernpunkt seiner Souveränetät.“ [3])

Auch Laband,[4]) G. Meyer,[5]) Zorn,[6]) v. Treitschke[7]) u. a. haben auf Grund der dem

1) Arndt: Komm. z. R. V. S. 60.
2) a. a. O. S. 33.
3) Hänel: Studien. S. 149.
4) Laband: a. a. O. S. 88.
5) G. Meyer: a. a. O. S. 203.
6) Zorn: a. a. O. S. 80.
7) v. Treitschke: In den Pr. Jahrbüchern Bd. XXX. S. 527.

Deutschen Reiche verfassungsmässig zustehenden Kompetenz-Kompetenz die Souveränetät dem Reiche zugesprochen. Zorn[1]) hat sogar die Konsequenz aus Art. 78 gezogen, „dass die den Einzelstaaten verbliebene Rechtssphäre staatsrechtlich als eine vom Reich abgeleitete zu betrachten ist.“ Wir finden hier die irrige Auffassung wiederholt, welche sich aus der Konstruktion der Reichsgründung ergibt, wie sie Zorn im Widerspruch mit den geschichtlichen Tatsachen versucht hat. Mit Recht betont hiergegen Hänel,[2]) dass „niemals, weder im Privat- noch im öffentlichen Rechte, ein subjektives Recht aus dem Grunde ein von dem subjektiven Rechte des Staates abgeleitetes werde, weil dasselbe den objektivrechtlichen Regulierungen des letzteren im Wege der einfachen oder Verfassungsgesetzgebung unterliege.“ Richtig ist, dass die Rechtsmacht über die Kompetenz die Staatsgewalt des Reiches zu einer höchsten macht, aber ebenso richtig ist es, dass sie im übrigen wie die Reichsgründung ohne jeden Einfluss ist auf die ursprüngliche Staatsgewalt und somit auf den Staatscharakter der Einzelstaaten.

Es ist somit auch nach den positiven Bestimmungen der Reichsverfassung das Deutsche Reich weder ein Einheitsstaat, noch ein Staatenbund,[3]) es ist vielmehr ein aus

---

1) Zorn: a. a. O. S. 80.

2) Hänel: Staatsrecht. S. 799.

3) Gegen die Theorie v. Seydels spricht u. a. besonders Art. 2 der Reichsverfassung. In einem Staatenbund kann es keine höhere Autorität geben als das Landesgesetz, die Bundesgesetze können nichts anderes sein als materiell gleiche Landesgesetze. Wie kann aber die Souveränetät Bayerns behauptet werden, wenn nach dem geltenden Staatsrecht alle seine Gesetze und Verordnungen ungültig und nichtig sind, sobald sie mit einem Reichsgesetz in Widerspruch stehen? Ferner: nach v. Seydel ist die

Staaten zusammengesetzter Staat mit einer souveränen föderativ organisierten Zentralgewalt d. h. ein Bundesstaat in dem eingangs definierten Sinne.

Ist aber das Reich souverän, so können es schon um deswillen die Einzelstaaten nicht sein, da die Souveränetät ihrem Wesen nach unteilbar ist.

Positiv ausgedrückt ist die Nichtsouveränetät der Einzelstaaten durch die Art. 17 und 19 der Reichsverfassung. Der Kaiser, als Organ des Reiches, hat die Einzelstaaten zu „überwachen," dass sie die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen Handlungen vornehmen. Verletzt ein Bundesglied die ihm obliegende Gehorsamspflicht, so kann es dazu nach Art. 19 der Reichsverfassung im Wege der Exekution angehalten werden, welche vom Bundesrat zu beschliessen und vom Kaiser zu vollstrecken ist. Ja diese Exekution kann sogar bis zur Sequestration des betreffenden Landes und seiner Regierungsgewalt ausgedehnt werden. Zwar fehlt dieser Abs. 2 des Art. 19 der Verfassung des Norddeutschen Bundes in der Reichsver-

---

Reichsverfassung gleichmässiges Landesgesetz der souveränen Bundesstaaten. Wie ist es aber denkbar, dass Art 19 der Reichsverfassung: „Wenn Bundesglieder ihre verfassungsmässigen Bundespflichten nicht erfüllen, können sie dazu im Wege der Exekution angehalten werden", als Landesgesetz in einem souveränen Staate gilt? — Art. 38 der Reichsverfassung spricht von einer „Reichskasse". Es ist dies nur der „konkrete Ausdruck für die abstrakte Rechtsbezeichnung Fiskus" [Hänel: Staatsrecht S. 364.]. Auch v. Seydel [v. Seydel: Komm. S. 383.] hat nunmehr die Existenz des Reichsfiskus anerkannt. Wenn aber das Reich, wie v. Seydel behauptet, kein Staat ist, wie kann es denn einen Reichsfiskus als selbständiges Vermögenssubjekt geben, da doch Reich und Reichsfiskus nur verschiedene Namen sind für dasselbe Rechtssubjekt?

fassung, indessen der Staatsminister Delbrück erklärte.[1]) dass diese Weglassung nur aus Rücksicht auf die internationale Konvenienz erfolgt sei. Daraus, wie aus dem Umstande, dass über die Art der Vollstreckung der Exekution in der Reichsverfassung nichts bestimmt ist, folgt, dass dieses Verfahren auch jetzt noch zulässig ist.[2])

Ferner ergibt sich aus Art. 11 der Reichsverfassung, dass jeder Bundesstaat die im Namen des Reichs erfolgten Kriegserklärungen und Friedensschlüsse für sich gelten lassen muss. Ein zum Deutschen Reiche gehöriger Staat kann selbständig weder Krieg erklären noch Frieden schliessen. Auch darin zeigt sich seine Nichtsouveränetät.

Indessen wird man uns einwenden: Es gibt gleichwohl „ein Gebiet staatlicher Tätigkeit und Macht, auf welchem die Einzelstaaten, und nicht das Reich die Herren sind.“[3]) Auf allen denjenigen Gebieten, wo dem Reiche nicht durch positiven Rechtssatz die Zuständigkeit zugesprochen ist, ist die Zuständigkeit der Einzelstaaten begründet. Innerhalb dieser Sphäre staatlicher Tätigkeit sind die Bundesstaaten weder der Gesetzgebung noch der Oberaufsicht seitens des Reiches unterworfen. Hier ist, wie Waitz sagt „nur der Umfang, nicht der Inhalt ihrer Souveränetät beschränkt.“ Wir aber wissen, dass Umfang und Inhalt der Souveränetät dasselbe ist, und dass eine Souveränetät, die einen Umfang und damit eine Grenze hat, eine negierte ist. So sagt auch Hänel:[4]) „Das

1) Sten. Ber. des Reichstags zweite ausserordentl. Session 1870. S: 70.

2) vgl. Arndt: Komm. zur R.-V. S. 151 und die dort zit. Literatur.

3) Laband: a. a. O. S. 100.

4) Hänel: Studien S. 240 f.

Reich ist eine Potenz über den Einzelstaaten auch in der Rechtsphäre, welche nach Massgabe der bestehenden Bestimmungen der Verfassung ihrer Selbständigkeit und ihrer Wirksamkeit nach der Weise von Staaten anheimfällt."

Trotzdem Hänel, von einem andern Bundesstaatsbegriff ausgehend, dem Reiche, in seiner Sonderstellung betrachtet, die Souveränetät abspricht, so hat er darum gleichwohl den Bundesstaaten die Souveränetät nicht zuerkannt. Nach Hänel ist, wie wir gesehen haben, Art. 78 das durchschlagende Argument, welches die Bundesstaaten ihrer Souveränetät entkleidet. Diese kommt nur die Totalität von Gesamtstaat und Gliedstaaten zu: „Nur das Zusammenwirken beider ergibt die Funktion des Staates in seiner Fülle."[1])

So hat auch Arndt,[2]) der mit Hänel in der Begriffsbestimmung des Bundesstaates übereinstimmt,[3]) die Frage, ob die Gewalt eines einzelnen Staates, für sich betrachtet, noch unbeschränkt und ausschliesslich sei, verneinend beantwortet. Es heisst dort: „Ein zum Deutschen Reiche gehöriger Einzelstaat kann weder Krieg erklären, noch Frieden schliessen, er muss vielmehr die namens des Deutschen Reiches erfolgten Kriegserklärungen und Friedensschlüsse für sich gelten lassen; er kann weder das bürgerliche, noch das Straf-, noch das Handels-, noch das Militärstrafgesetzbuch ändern oder aufheben: seine Behörden und Untertanen haben diese Reichsgesetze unbedingt zu befolgen: seine Untertanen müssen, mag der Staat wollen oder nicht, die vom Reiche auferlegten Militärlasten tragen, in den

1) Hänel: Studien. S. 241.
2) Arndt: Staatsrecht. S. 40.
3) Arndt: a. a. O. Anm. 1.

vom Reiche erklärten Krieg ziehen, die vom Reiche ausgeschriebenen Steuern leisten u. s. w. Der Einzelstaat kann weder Zoll- noch Handelsverträge abschliessen. Die allerwesentlichsten Teile seines gesamten Staats-, Rechts- und Erwerbslebens sind nicht mehr von ihm allein abhängig.

Souveränetät im Sinne einer unbeschränkten und ausschliesslichen Herrschaft besitzt hiernach der Einzelstaat nicht mehr."

VI. Schluss.

Wir haben, in Uebereinstimmung mit der herrschenden Meinung, die dem Reiche nach Art. 78 Abs. 1 der Reichsverfassung zustehende Befugnis, im Wege der Gesetzgebung seine Kompetenz zu erweitern, als ein Argument angeführt, um die Nichtsouveränetät der Einzelstaaten zu beweisen. Dieses Argument hält Arndt[1]) für unzutreffend: Nach Satz 2 des genannten Artikels gelten Verfassungsänderungen als abgelehnt, wenn sie im Bundesrat 14 Stimmen gegen sich haben. Preussen allein verfügt über 17 Stimmen im Bundesrat und kann somit jede Verfassungsänderung verhindern. „Ohne Preussens Willen kann hiernach kein Titelchen von preussischen Hoheitsrechten an das Reich verloren gehen. Preussen ist also wenigstens nach dieser Begründung ein souveräner Staat." [2])

Indessen nur Preussen verfügt über eine Stimmenzahl, die ausreichend ist, eine Kompetenzerweiterung des

1) Arndt: Komm. zur R. V. S. 51 f.
2) Arndt: a. a. O. S. 56.

Reiches zu verhindern. Alle andern Staaten sind einzeln[1]) nicht imstande, einer Ausdehnung der Reichszuständigkeit durch ihren Widerspruch Einhalt zu tun. Als Einzelne sind somit diese Staaten nicht souverän, und auch Preussen ist nicht souverän, denn wenn wir auch zugestehen müssen, dass ohne Preussens Willen seine Staatsgewalt durch das Reich nicht weiter beschränkbar ist, so ist sie doch immerhin bereits eine beschränkte. Preussen kann, wie Arndt[2]) selbst anführt, „im Bundesrat z. B. bei Gesetzesvorschlägen überstimmt werden, ist auch den ohne und gegen sein Votum rite zustandegekommenen Reichsgesetzen unterworfen und kann Reichsgesetze allein nicht wieder aufheben."

Durch die Verfassung des Norddeutschen Bundes bezw. des Deutschen Reiches sind die einzelnen deutschen Bundesstaaten in ihrer Staatsgewalt beschränkt worden, dieselbe kann somit nicht mehr die höchste, nur sich selbst bestimmende, souveräne sein, aber sie haben die Souveränetät wiedergefunden in ihrer Gesamtheit. Was die Einzelstaaten an Souveränetät über ihr Gebiet verloren haben, haben sie an Souveränetät über die Gebiete der übrigen Einzelstaaten gewonnen. Mit dieser Ansicht Arndts[3]) erklären wir uns einverstanden. Sie ist identisch mit dem Satze:

Die deutschen Bundesstaaten sind nicht mehr souverän. Sie haben als Einzelne ihre Souveränetät verloren, um sie in der macht-

1) Dies gibt auch Arndt zu. vgl. S. 52 seines Kommentars zur R. V.

2) Arndt: Pr. Verfassungs-Urkunde. S. 52.

3) Arndt: Komm. zur R. V. S. 56.

vollen Einheit wieder zu finden, welche durch sie selbst gebildet wird.

Nichts anderes bedeutet der berühmte Ausspruch des Fürsten Bismarck im verfassungsberatenden Reichstage:[1])

„Innerhalb des Bundesrats findet die Souveränetät einer jeden Regierung ihren unbestrittenen Ausdruck.“

1) Stenographische Berichte des verfassungsberatenden Reichstags. 1867 S. 338.